

# ロシア連邦憲法体制の成立

「重層的転換」における制度選択とその意図せざる帰結

溝口 修平



## 目次

第1章	はじめに.....	1
第1節	問題の所在——体制転換後のロシアの混乱.....	1
第2節	統治機構の変容——ソ連共産党から大統領制と連邦制へ.....	5
第3節	既存研究とその問題点.....	7
第1項	民主化論の分析枠組とその問題点.....	7
第2項	制度形成をめぐる既存研究.....	11
第4節	重層的転換論.....	14
第1項	ソ連／ロシアの体制転換の特徴.....	14
第2項	重層的転換論の視角とその問題点.....	16
第5節	分析枠組と構成.....	18
第1項	分析枠組——体制転換の動態的分析に向けて.....	18
第2項	構成.....	22
第6節	議論の射程と本稿の意義.....	25
第2章	ソ連の統治機構とその矛盾.....	28
第1節	ソ連の統治機構.....	29
第1項	「党＝国家体制」の成立とその構造.....	29
第2項	「党＝国家体制」の機能.....	33
第3項	「党＝国家体制」の矛盾.....	35
第2節	ペレストロイカとソ連の崩壊.....	36
第1項	ゴルバチョフの登場.....	37
第2項	ゴルバチョフの経済改革.....	39
第3項	ゴルバチョフの政治改革.....	42
第4項	連邦制再編問題.....	48
第5項	ソ連の解体.....	51
第3節	小括——ソ連解体と残された課題.....	53
第3章	ロシアの自立化（1990年～1991年）.....	56
第1節	ソ連におけるロシアの位置.....	58
第2節	ロシア人民代議員大会の創設と議会制度の概要.....	59
第1項	議会制度の概要.....	59
第2項	人民代議員選挙と議員の連合形成.....	61
第3項	憲法委員会の設置.....	63
第3節	自立化の始まり.....	64

第 1 項	最高会議議長の選出.....	65
第 2 項	国家主権宣言.....	66
第 4 節	経済的自立化——「法律戦争」と私有化の進展.....	71
第 1 項	500 日計画と法律戦争.....	72
第 2 項	私有化関連法の制定.....	75
第 3 項	経済的自立化の影響.....	77
第 5 節	政治的自立化——大統領制の導入.....	78
第 1 項	大統領制の導入.....	79
第 2 項	政治的自立化の影響.....	84
第 6 節	2 つの連邦条約とソ連の解体.....	85
第 1 項	ロシアの連邦条約をめぐる問題状況.....	86
第 2 項	2 つの連邦条約の交錯.....	89
第 7 節	小括.....	90
第 4 章	市場経済化の開始と議会内ブロックの離合集散（1992 年）.....	93
第 1 節	ソ連解体前後の政治主体.....	94
第 1 項	大統領——特別権限の獲得.....	94
第 2 項	議会内ブロック.....	97
第 3 項	連邦構成主体行政府.....	100
第 2 節	急進的市場経済化と私有化.....	102
第 1 項	背景.....	102
第 2 項	第 6 回人民代議員大会.....	103
第 3 項	私有化法改正と私有化国家プログラム.....	105
第 4 項	ガイドル首相代行の報告に関する決定.....	110
第 5 項	急進的市場経済化の影響.....	112
第 3 節	政治制度改革をめぐる争いと最高会議の「原子化」.....	113
第 1 項	背景.....	113
第 2 項	最高会議での政府法審議.....	115
第 3 項	第 7 回人民代議員大会（1992 年 12 月）.....	121
第 4 節	小括.....	127
第 5 章	対立の激化と収束（1993 年）.....	130
第 1 節	権力闘争の激化.....	131
第 1 項	「円卓会議」の組織.....	132
第 2 項	第 8 回人民代議員大会.....	134
第 3 項	「特別統治秩序」.....	138

第 4 項	第 9 回人民代議員大会.....	140
第 2 節	国民投票.....	145
第 1 項	国民投票の結果.....	145
第 2 項	2 つの憲法草案.....	147
第 3 節	憲法協議会.....	150
第 1 項	憲法協議会の創設.....	151
第 2 項	憲法協議会の構成.....	152
第 3 項	新憲法をめぐる審議内容.....	155
第 4 節	「10 月政変」と憲法制定.....	159
第 1 項	「10 月政変」.....	159
第 2 項	最終草案の策定.....	161
第 3 項	国民投票による憲法制定.....	164
第 5 節	小括.....	166
第 6 章	結論.....	169
第 1 節	「改革の交錯」状況の推移と対抗関係の変遷.....	169
第 2 節	強い大統領制と非対称な連邦制.....	172
参考資料 1	ロシア人民代議員大会・最高会議の主要会派.....	175
参考資料 2	年表.....	179
資料	.....	181
一次資料	.....	181
1.	ソ連共産党関連.....	181
2.	議事録・議会資料.....	181
(1)	人民代議員大会・最高会議公報.....	181
(2)	人民代議員大会速記録.....	181
(3)	最高会議通報.....	182
3.	憲法委員会資料.....	182
4.	憲法協議会資料.....	182
5.	法令集.....	182
6.	新聞.....	183
二次資料	.....	183
1.	英語文献.....	183
2.	露語文献.....	191
3.	邦語文献.....	193



## 図表

表 1-1	既存研究の問題点と本稿の視角 .....	19
表 3-1	ソ連とロシアの人民代議員大会の比較 .....	60
表 3-2	ソ連とロシアの最高会議の比較 .....	60
表 3-3	第1回人民代議員大会における議員の政治的志向性 .....	63
表 3-4	第1回人民代議員大会における最高会議議長選挙（5月24日）の結果 .....	65
表 3-5	第1回人民代議員大会における最高会議議長再選挙（5月29日）の結果 .....	66
表 3-6	ロシア共和国におけるソ連維持に関する国民投票の結果 .....	82
表 3-7	ロシア共和国における大統領制導入に関する国民投票の結果 .....	82
表 3-8	1991年6月12日の大統領選挙の投票結果 .....	84
表 3-9	連邦条約をめぐる立場の相違 .....	88
表 4-1	第6回人民代議員大会における3つのブロックと所属会派 .....	99
表 4-2	政府法の争点 .....	116
表 4-3	第7回人民代議員大会における会派とブロックの構成 .....	122
表 4-4	第7回人民代議員大会における首相選出投票の結果 .....	127
表 4-5	投票における各ブロックの凝集度 .....	128
表 5-1	第8回人民代議員大会における各勢力の立場 .....	136
表 5-2	ゾリキン憲法裁判所長官の提案 .....	141
表 5-3	1993年4月25日の国民投票の設問 .....	145
表 5-4	1993年4月25日の国民投票の結果 .....	146
表 5-5	国民投票において賛成票が50%未満であった連邦構成主体の数 .....	147
表 5-6	憲法協議会の構成 .....	153
表 5-7	作業委員会メンバーの構成 .....	153
表 5-8	大統領権限と連邦制に関する規定の変遷 .....	164
表 5-9	1993年12月12日の国民投票の結果 .....	165
図 2-1	ブレジネフ時代の共産党・ソヴィエト機構組織図 .....	31
図 3-1	1990年から1993年のロシア議会の選出方法 .....	60
図 4-1	最高会議内のブロック・会派分布（1992年5月-6月） .....	98
図 4-2	各派の代表的人物の選好 .....	117



## 第1章 はじめに

### 第1節 問題の所在——体制転換後のロシアの混乱

1991年12月、ソ連邦が成立から約70年で解体し、ソ連を構成していた15の共和国が別々の国家へと分裂した。冷戦の終結に始まり、社会主義体制の崩壊とソ連という国家の解体に至る一連の出来事は、世界史的な大事件であったと言えるが、ソ連において中心的位置を占め、ソ連と部分的に同化していたとも言えるロシア<sup>1</sup>が、新たにどのような政治体制を形成したのかという点は、その中でも特に大きな関心を集めてきた。

このソ連／ロシアの体制転換過程において、1991年12月のソ連の解体と、1993年12月のロシア連邦憲法の成立という2つの出来事は、大きな節目となるものであった。前者は、社会主義体制の崩壊過程に終わりを告げただけでなく、国家の枠組の変化によって、それまでの争点や、そこに関与する政治主体に大きな変化をもたらしたという意味で重要であることは、言うまでもないだろう。後者の憲法成立は、その後のロシア政治における「ゲームのルール」を確定したものであるという意味で非常に重要な転機であった。したがって、この憲法がどのような性格を有するのかを論ずることによって、ロシアの新しい政治体制の特徴を明らかにしようとする試みがこれまでも数多くなされてきたのは、ある意味当然である<sup>2</sup>。

そして、ロシアの政治体制の特徴を論ずる上で、最も頻繁に考察の対象とされてきたのが、大統領制であり、大統領権限の強さについてである（Huskey 1999; Nichols 2001）。例えば、憲法では、首相の任命や議会による政府不信任に関しては、大統領が国家会議（下院）に対して優位に立つことを制度的に保障した<sup>3</sup>。また、大統領の弾劾は認められているが、

---

<sup>1</sup> 本稿で「ロシア」と記した場合、1991年12月のソ連解体以前についてはソ連の一連邦構成共和国であったロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国（ロシア共和国）を指し、ソ連解体以降についてはロシア連邦を指す。

<sup>2</sup> 本稿は、憲法の内容を分析することが、政治体制の特徴を考察する上での必要十分条件である、言い換えれば、憲法体制と政治体制が同義であるとは考えていない。ただし、憲法体制は、政治体制を構成する重要な要素であり、この点の分析は政治体制を考察する上で不可欠であると考えられる。また、ロシアではしばしば非公式な制度の重要性が指摘されるが（例えば Gel'man 2004）、非公式な制度が発達する背景には、公式の制度の瑕疵や機能不全があると考えられるので、非公式な制度の分析に先だって、公式の制度を正確に理解するべきである。

<sup>3</sup> 憲法第111条によれば、大統領の提案した首相を国家会議が3度拒否した場合、大統領は首相

その手続きは非常に複雑で、実現は容易ではない。立法に関しても、議会で可決された法案に対する大統領の拒否権を覆すには下院議員総数の 3 分の 2 以上が必要であるし、大統領は特に制限なく大統領令を発することもできる。このように、ロシアの大統領制は、「超大統領制」(Рыжков 1999; Fish 2000) とも呼ばれるほどの「強人大統領」の存在が大きな特徴であり、他国との比較においても、大統領の権限が大きいことが指摘されている (Shugart and Haggard 2001)。また近年、ロシアにおける「民主化の停滞」や「権威主義化」を論じる研究が増えているが、これらの研究の多くが第一に指摘するのが、この大統領制の問題である (Shevtsova 1999; Reddaway and Glinski 2001; Fish 2001b; Colton and Skatch 2005)。このように、ロシアにおける大統領制の成立やその権限をめぐる問題は、単に 1 つの政治制度の形成に関する問題ではなく、政治体制の特徴を決定する重要な要因の 1 つとして考えられたのである<sup>4</sup>。

このような「強人大統領」の存在は、体制転換期に生じた政治的・経済的権限の分配をめぐる激しい対立を収束させ、政治的安定や秩序を確保した上で市場経済改革を迅速に進めるために必要であるということ、その大義名分としていた (佐々木 1999b; Венгров 2009)。この憲法制定を主導したエリツィン大統領自身も、「強人大統領」が「国家の安定」をもたらすという認識を持っていた (Colton 2008, 280)。つまり、ソ連時代からの経済的な閉塞状況を打破し、様々な分野での改革を推し進めるために、「開発独裁」的な統治がある意味で正当化されたのであった。

しかし実際には、ロシアでは 1990 年代を通じて大きな社会的・経済的混乱が継続した。1992 年初頭から市場経済化が本格的に開始したが、実質国内総生産 (GDP) は、1990 年代のほとんどの期間で減少を続け、通貨金融危機を経験した 1998 年の GDP は、1989 年の約半分にまで落ち込んだ。特に 1990 年代前半には、工業生産の急激な減少と猛烈なインフレが同時に生じ、失業率も急上昇するという「転換不況」を経験した (田畑 2004, 44-46)。そのような状況で、政治的にも不安定な状況が続いた。まず、各連邦構成主体の遠心化傾向

---

を任命し、国家会議を解散し、新しい選挙を公示する。また、第 117 条によれば、国家会議による政府不信任が採択された場合、大統領は政府の総辞職を公示するか、または国家会議の決定に同意しないことができる。国家会議が 3 ヶ月以内に政府不信任を再度採択した場合には、大統領は政府の総辞職を公示するか、国家会議を解散する。このように、首相の任命及び政府不信任について、大統領と国家会議の見解が対立した場合には、大統領に国家会議を解散する権限が担保されている。

<sup>4</sup> その背景には、比較政治学において「憲法工学 (constitutional engineering)」が 1990 年代に活発になり、政治制度と政治体制の特徴やその安定性との関係が議論されたことがある (Shugart and Carey 1992; Mainwaring 1993; Linz and Valenzuela 1994; Sartori 1996)。

が続いた。1994年以降、連邦構成主体は連邦政府とそれぞれ権限区分条約を結んで、個別に中央との関係を定めた。この権限区分条約の締結を通じて、連邦構成主体は資源の囲い込みを図り、経済的苦境を乗り切ろうとしたのである。そうした試みは、一部の連邦構成主体の自立性を強め、連邦構成主体ごとに権限の相違が大きくなるという結果を招き、ロシアの連邦制の非対称性を一層促進した (Filippov and Shvetsova 1999; Stoner-Weiss 2001; Ross 2002)。また、1990年代のロシアは、ある程度の政治的自由があり、定期的に選挙も実施されたが、国家は弱いままで政策実行能力も低い「ひ弱な多元主義 (feckless pluralism)」であったと形容されるが (Carothers 2002; Gel'man 2006)、こうした状況も「強い大統領制」が志向する集権的統治とは異なるイメージを持つものである。

つまり、1990年代を通じて、強い権限を持つ大統領は、意思決定の自由をかなりの程度保持し、国家権力の集中化も可能であった。それにもかかわらず、憲法制定以降、連邦関係は中央政府と連邦構成主体とのバイラテラルな交渉に委ねられるところが大きくなったため、連邦構成主体間の非対称性が拡大し、連邦制度の全体としての一貫性を保持することが困難になった。そして、その結果として生じた中央・地方関係の遠心化が、ロシアの統治能力を低下させる大きな原因となった。具体的には、連邦レベルと連邦構成主体レベルの法律に齟齬が生じたり、中央の徴税能力の低さが問題となったりした。このように、強い大統領制によって集権的統治を志向したにもかかわらず、中央・地方関係が遠心化するという逆説的な状況が生じたのはなぜだろうか。この問題が、本稿が明らかにすべき中心的な問いである。この点は、ロシアの国家の弱さや、プーチン政権期に実施された政治改革の意味を考える上でも非常に重要であり (この点については後述)、考察に値する問題である。

従来の研究においても、体制転換を経ていかなる政治制度が形成されたかという点に対する関心は高かったが、大統領制と連邦制というロシアの政治体制の骨格を構成する2つの政治制度の関係性を体系的に検討するという試みはなされてこなかった。つまり、この2つの政治制度の形成過程は別個のものとして説明されてきたのである。大統領の憲法上の権限については、憲法成立までの政治過程の分析が詳細になされてきた。後述するように、この憲法は、1993年秋にエリツィン大統領が議会や憲法裁判所の機能を停止し、かなり強引な手法で策定した憲法草案を国民投票に付すことにより成立にこぎつけたものである。したがって、憲法の内容は、この時期に政治的に優位な立場にあったエリツィン大統領の意向を強く反映したものであると考えられてきた。他方で、連邦制については、こうした

中央での政治対立が行われる間に、非対称な連邦制が発展し、憲法制定以降に連邦中央と連邦構成主体との間にバイラテラルな形で締結された「権限区分条約」によって、それが一層増幅したとされる (Ross 2002)。しかし、「強い大統領制」に固執し、集権的統治を求めたエリツィン大統領が、なぜそのような一貫性を欠いた連邦制の発展を許容したのだろうか。この点については、これまで十分に明らかにされていない。

本稿は、ソ連／ロシアの複雑な体制転換過程において、大統領制の問題と連邦制の問題は密接に関連しており、両者がトレードオフ関係になったことが、この憲法が相反する特徴（以下では、これを「統治機構の『二面性』」と記す<sup>5</sup>）を持つことになった原因であると主張する。エリツィンは自らの権力維持と国家の安定化のために強い大統領制を志向したが、それを導入するために、大統領による集権的統治を妨げることになる非対称な（連邦構成主体ごとに権限の差異が大きい）連邦制を容認せざるを得なかった。そしてそのことは、制度設計者の予想以上にロシアの統治能力の低下を招くことになった。つまり、ロシアの統治能力の低下は、強い大統領制が導入されたにもかかわらず生じたのではなく、強い大統領制が導入されたからこそ生じたのである。

この点を明らかにするためには、体制転換過程を再検討することが必要である。ロシアにおける政治制度の形成に関する既存研究は、政治的に優位な政治主体の選好が、形成される政治制度に反映されるという前提の下で、いかなる制度（ここでは特に強い大統領制）が形成されたかを説明してきた。しかし、そのような視点では、なぜ相反する特徴を持つ制度が同時に成立したのかという上述の問いに適切に答えることはできない。そこで、本稿は、ソ連／ロシアの体制転換過程を分析する上でより適切であると考えられるアプローチを設定し、この問題に答えることを試みる。具体的には、ソ連／ロシアの体制転換過程の特徴である「重層性」に着目し、このことがいかに各政治主体の選好の変容や「改革の交錯」をもたらしたのか、そしてそのことが形成される政治制度の特徴にいかなる影響を及ぼしたのかという視点から、分析を進める。

本章は、第 2 節において、本稿で説明される主要な概念を定義し、体制転換過程がどのような変化をもたらしたのかを概観する。続いて第 3 節で、既存研究を批判的に検討する。第 4 節では、本稿が着目する体制転換の「重層性」とはどのようなものか、そしてこの点に関するこれまでの研究の成果とその限界について述べる。そこで明らかになった問題点を踏まえ、第 5 節では本稿が採用する分析枠組を提示し、本稿全体の構成について簡単に

---

<sup>5</sup> 統治機構の定義は、次節で述べる。

述べる。最後に第6節では、この研究の議論の射程とその意義について述べる。

## 第2節 統治機構の変容——ソ連共産党から大統領制と連邦制へ

体制転換を扱う研究の多くは、当然政治体制を分析の対象としている。そこで、まず政治体制とは何かという点から議論を始めよう。山口定によれば、政治体制とは「政治権力が、社会内で広範な服従を確保し、安定した支配を持続するときに、それを形づくる制度や政治組織の総体」であり、それは(1) 正統性原理、(2) 統治エリート集団、(3) 国民の政治的意思表出と政策形成の制度、(4) 国家による物理的強制力の独占、(5) 国家による社会再編化の仕組みという5つの構成要素から成る(山口 1989, 1-16; 岸川 2002, 19)。

これに対し、本稿における被説明変数である「統治機構」は、「政治体制の中で、政策形成にかかわる意思決定とその決定の遂行を担う制度の総体」であるとここでは定義する。これは、政治体制の中で特に「支配＝統治」の側面を支えるものである。そして、ある特定の領域に対する支配は、それに必要な命令を「決定」という局面と、そこで決定された命令を「遂行」という局面から構成される<sup>6</sup>。これは、政治体制における国民の意思表出や利益代表などの局面を除外し、「支配」に焦点を当てた概念であるため、当然、政治体制よりも限定的な概念である<sup>7</sup>。

ソ連という政治体制において、統治機構の役割を果たしていたのは言うまでもなく共産党であった。共産党は、中央での実質的な意思決定機関であっただけでなく、党組織を社会の隅々にまでめぐらすことで、その政策の遂行を担っていった。社会主義体制の崩壊とソ連という国家の解体は、共産党が作り上げたこのヒエラルヒーの動揺に端を発したものであり、体制転換の過程では共産党に代わる新たな統治機構をどのようなものにするかという点が、当然大きな政治的争点となった。すなわち、この争点は中央における意思決定機関をめぐるものであっただけでなく、中央と地方の結び付きの在り方をめぐるものとも

---

<sup>6</sup> 本稿で用いる「統治機構」という概念は、山口が「政府」と呼んだものとほぼ同義である。それによると、「政府」とは、「国家政策の決定と執行の中軸装置である『狭義の政府』＝内閣だけでなく、『広義の政府』、すなわち本来は決定された政策の執行の任にあたるものとされているが、現実には国家政策の策定にも重要な役割を果たすことが多い行政機構もしくは官僚制(中略)の上層部」を意味するとされている(山口 1989, 10-11)。

<sup>7</sup> この概念は、ウェーバーの「国家」の概念とも類似している。ウェーバーは、国家の特徴を「暴力的支配の独占的性格」、「合理的な強制団体的性格」、「永続的な経営的性格」として(ウェーバー 1972, 90-91)。ただし、国家という言葉が内包する多義性を考慮して、ここでは「統治機構」という用語を用いる。

なったのである<sup>8</sup>。そして、この争いに一定の決着をつけたのが、1993年12月のロシア連邦憲法制定であった。これによって、中央での意思決定を担う制度（大統領制）と、中央・地方関係に関する制度（連邦制）という2つの政治制度が憲法に組み込まれ、この2つの政治制度を骨格として、新たな統治機構が担われることになったのである<sup>9</sup>。

すでに述べたように、憲法は大統領に強大な権限を付与した。その一方で、連邦制に関する憲法規定は非常に曖昧なものであった。憲法第11条第3項は、「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力機関の間の管轄事項及び権限の区分は、この憲法、管轄事項及び権限区分に関する連邦条約、ならびにその他の条約によって行う」（傍点引用者）とし、中央と地方関係は「憲法」「連邦条約」「その他の条約」という3種類の文書が規定することとした。憲法第2編の雑則には、連邦条約やその他の条約が憲法に違反する場合には、憲法の規定が施行されることが記されていたが、その後連邦中央と連邦構成主体の間で個別にバイラテラルな「権限区分条約」が締結されるにつれ、憲法が定める「その他の条約」にあたる権限区分条約と憲法との関係が改めて問題になった。また、ロシアの連邦制は、ソ連時代の行政区分を基本的には引き継ぎ、民族的区分である共和国、自治州、自治管区、領域的区分である地方<sup>ウライ</sup>、州、連邦的意義を有する市という6種類のカテゴリーから構成されたが、その中で共和国のみが憲法を制定することを認められる一方（第66条）<sup>10</sup>、連邦中央との関係においては、各連邦構成主体は同権であるともされており（第5条）、連邦構成主体間の権限の同異についても、憲法の規定は曖昧であった。

このように、1990年代のロシア連邦における大統領制と連邦制は、ソ連時代の共産党に代わる新たな政治制度として、言わば統治機構の縦糸と横糸の役割を果たすものであった。しかし、大統領制が強大な権力を持つ大統領のもとでの集権的統治を志向する一方で、連邦制は元来分権的性格を持つ制度である上に、ロシアでは連邦構成主体ごとの非対称性が顕著な形で発展していったために、中央による統治を、特に政策の遂行という側面で大き

<sup>8</sup> ただし、ソ連解体の前後では、中央・地方関係というものの意味内容自体が大きく変わった。そのため、問題は単に共産党を代替する機構を新設すればよいというものではなく、国家を再編すべきか否か、どのような行政単位が「地方」になりうるのかといったより根本的な問題を孕んでいた。この点については、第2章及び第3章で論じる。

<sup>9</sup> ソ連は共産党を基盤とした集権的国家であったが、国家制度としては連邦制を採用しており、それを構成する1つの共和国であったロシア共和国もまた連邦制であった。ロシア連邦の連邦制は、行政区分に関してはソ連時代のものをほぼ引き継いでおり、制度の実体としては大きく異なるものの、ソ連解体後にできた新しい制度というわけでは必ずしもない。同様に、大統領制もそれ自体は1991年に導入されており、連邦制と比べるとはるかに新しいものではあるが、憲法成立と共に生まれたという訳ではない。

<sup>10</sup> その他の連邦構成主体の地位は、憲章によって定められる。

く妨げた。このことは、さらに、中央と地方の関係が、大統領と連邦構成主体との個人的関係に基づくものとなるきっかけとなったため、大統領による個人主義的な統治を促進し、国家の弱さを助長する結果にもなった。したがって、1990年代のロシアの混乱や国家の弱さを考える上で、こうした相反する特徴を持つ政治制度がなぜ憲法に組み込まれたのかを考察することは非常に重要である。しかし、次節で詳述するように、従来この点は十分に考慮されてこなかった。本稿は、体制転換過程を包括的に分析することで、上記のような逆説的状况がいかに生じたのかを論じるものである。

### 第3節 既存研究とその問題点

本節では、制度形成をめぐる既存研究を検討する。ロシアの体制転換をめぐる研究は、1980年代以降に盛んになった民主化論・移行論や、それを批判しながら発展した近年の比較政治体制論の強い影響下で進められてきた。これらの研究の中には、本稿において取り扱う政治制度の形成には直接には関係ないものもあるが、主に分析枠組について、制度形成に関する既存研究に大きな影響を及ぼしてきた。したがって、民主化論以降の政治体制論の変遷を考察することは、本稿の趣旨や主張を明らかにする上で有益であると考えられる。そこで、第1項で民主化論の展開を概観し、その分析枠組の問題点を整理する。こうした点を踏まえて、第2項で制度形成に関する既存研究を概観し、その成果と限界を明らかにする。

#### 第1項 民主化論の分析枠組とその問題点

##### 「第三の波」のその後——民主化論後の政治体制論の展開

1974年のポルトガルを筆頭に、20世紀の最後の四半世紀には南欧、ラテンアメリカ、アジア、中東欧、ソ連、アフリカの諸国が大きな政治変動を経験した。これは、民主化<sup>11</sup>の「第

---

<sup>11</sup> 「民主主義」や「民主化」には多様な定義が存在するが、本稿では民主化を、比較政治学において共有されている最小綱領的な定義に基づく民主主義体制に向けた政治変動と理解することとする。「最小綱領的な定義に基づく民主主義体制」とは、その体制の最高意思決定者が選挙によって選出され、その選挙は自由で公正なもので、かつ定期的実施されるものであり、実質的に全ての成人が投票に参加できるような政治体制のことを指す (Huntington 1991, 7)。本稿では、このような体制を民主主義体制と呼ぶことにする。こうした定義は、ダール (Dahl, 1971)の言う「競争」と「包括性」が確保された状態である「ポリアーキー」に通ずるものでもあり、

三の波」と呼ばれ (Huntington 1991)、これらの政治変動を説明する理論的枠組として民主化論（移行論）が大きくクローズアップされた。極めて単純化して言えば、民主化論は「ある権威主義体制の崩壊は一定の時期を経て民主主義体制の成立をもたらす」といった命題を内包しており (Carothers 2002)、こうした観点から、旧ソ連や中東欧諸国の体制転換を分析しようとする試みが数多くなされた (Schmitter and Karl 1994)。そこでは、ある国が権威主義体制から民主主義体制に至る変動をどのように達成したか、またはその途上のどのような段階にとどまっているのかが議論された。

他方で、民主化論の想定する民主主義体制への単線的な「移行」を疑問視する議論は、早くからあった<sup>12</sup>。民主主義体制への「移行」とその「定着」とを区別する必要性を主張する議論 (Linz and Stepan 1996; Schedler 2001)は、「移行」を経験したすべての国が民主主義の定着に至るわけではないという認識に基づいていたし<sup>13</sup>、1990年代後半以降、従来の民主主義と権威主義の二分法に代わり、「形容詞付き民主主義<sup>14</sup>」や「形容詞付き権威主義<sup>15</sup>」といったグレイ・ゾーン／混合体制に関する様々な類型が提起されたのも、体制転換の結果成立した政治体制を民主主義体制と評価することがそもそも妥当なのかという問題意識に裏付けられていた (Carothers 2002; McFaul 2002; 遠藤 2006)。レヴィツキーとウェイは、これらの政治体制をいかなる形容詞を付しても民主主義と評価するべきではなく、選挙が競争的であっても競争条件 (playing field) が不公平な体制を「競争的権威主義体制」と定義している (Levitsky and Way 2010)。

ロシアについても、民主化論が抱いていた当初の楽観的観測はすぐに薄れ、「指導された民主主義 (guided democracy)」 (Brown 2002) や「管理された民主主義 (managed democracy)」

---

自由で公正な選挙の実施を重視する定義である。ただし、学術的議論ではなく、政治的言説として用いられた「民主化」という言葉は、当然この定義に当てはまらないものもある。そこで本稿では、政治的言説において用いられたものを引用する場合には、「民主化」とカギ括弧付きで表記し、上記の定義に基づく用語の用い方をする場合には、民主化と括弧を付さずに表記することとする。

<sup>12</sup> 旧ソ連・東欧諸国に関する研究について言えば、先に引用したシュミッターらが、「南」（南欧やラテンアメリカ）と「東」（東欧及び旧ソ連）の体制移行には、様々な違いがあることを認めつつも、両者の比較研究は可能であると主張したのに対し、バンスは、「南」と「東」の違いは比較可能なものではなく、両者の違いはより根本的であると反論した (Bunce 1995)。

<sup>13</sup> もっとも、この「定着」という概念も非常に論争的であり、多くの論者がその概念の妥当性に疑問を投げかけている。O'Donnell(1999)、恒川(2006)などを参照。

<sup>14</sup> 「形容詞付き民主主義」に関する考察については、Collier and Levitsky (1997) を参照。

<sup>15</sup> 古典的な権威主義と異なるものとして、「競争的権威主義 (competitive authoritarianism)」「選挙権威主義 (electoral authoritarianism)」「準権威主義 (semi-authoritarianism)」などの類型が挙げられた。Diamond 2002; Schedler 2002; Levitsky and Way 2002; 2010; Ottaway 2003; Schedler 2006 を参照。

(Colton and McFaul 2003) などといった「形容詞付き民主主義」による定式化がなされるようになった。また、2000年のプーチン大統領誕生以降は、「ロシアの権威主義化」、民主主義からの「逸脱」や「衰退」(Fish 2001a; 2005) といった評価が増加し、民主主義と権威主義の中間に位置する(両者を混合した)体制の不安定性を主張する論考も数多くみられるようになったが(Bunce 1999a; Anderson et.al. 2001; Levitsky and Way 2002; McFaul 2002; Way 2005)、これは比較政治学全体の研究潮流と決して無縁ではない。

## 問題点

以上のような議論の展開は、一般理論化を志向した初期の民主化論に対し、その単純化を批判し、各政治体制の歴史的な文脈や体制転換のパターンとその帰結の多様性を考慮しようとする試みであったと言えよう<sup>16</sup>。しかし、少なくともソ連／ロシアの体制転換の文脈では、そうした試みが新たな政治体制の類型に関する共通理解を生むには至っていない。むしろこのような様々な類型が存在すること自体が、ロシアの政治体制を既存の類型に則って一義的に定義づけることの難しさを示しているように思われる。ここでは、この類型論の妥当性の問題はひとまず脇に置いて<sup>17</sup>、本稿の分析を進める上で有用と思われる以下の問題について検討してみよう。

それは、民主化論及びそれを批判する議論が持つ分析枠組の妥当性に関する問題である。つまり、初期の民主化論がある政治体制の「民主化要因」を探ろうとしたのに対し、徐々にその政治体制の「非民主化要因」を探る方向に研究の重心がシフトしたという差異は認められるものの、どちらも、体制転換というものは、民主主義の成立を目指す勢力と権威主義の維持を求める勢力の争いに他ならないという前提を有している。この前提は、次項で検討する制度形成に関する既存研究の分析枠組にも強く影響を与えてきたので、その内容とそこに内在する問題をやや詳しく見ていく。

オドンネルとシュミッター (O'Donnell and Schmitter 1986)、プシェヴォルスキ (Przeworski

---

<sup>16</sup> 特に、民主化論が持つ目的論的視角に対しては、オドンネルなど民主化研究の基礎を築いた研究者からも批判が投げかけられた (O'Donnell 1999)。

<sup>17</sup> 話をロシアに限定して1点だけ述べるとすれば、現在、ロシアの政治体制の評価が指導者(大統領)個人の評価に帰する傾向にある(『プーチンのロシア』と題する著作の何と多いことか!)。こうした著作は、確かにロシアの政治体制の部分的な特徴を捉えてはいるかもしれないが、他方で個人の資質を重視しすぎて政治体制の包括的理解からは乖離している。本稿が、政治体制を理解するための最初の作業として、「統治機構」の形成に注目して政治制度の総体の特徴を描き出そうとしているのは、このような問題意識にも依る。

1991) などによる民主化論の先駆的業績は、体制転換をエリートの交渉過程として短期的視点でとらえ、主体間の権力バランスを分析の中心に据えたという点に共通点を見出すことができる。そのため、民主化論の理論的枠組に依拠してロシアの体制転換を分析しようとする研究者もまた、体制転換の過程で生じた政治的争点をめぐる対立を、「民主派」（または「反体制派」「改革派」と「反民主派」（または「体制派」「守旧派）」の対立として捉える傾向にあった。そこでは、主体の利益や選好は所与のものとされ（すなわち前者は民主主義を求め、後者は権威主義を求める）、体制転換とは、これらの相反する利益を持つ主体間の争いに他ならず、その帰結には両者の権力バランスが重要であるという前提が存在した。

これに対し、ロシアにおける民主化の進展に否定的な論者は、初期の民主化論を批判・修正したが、結果的にはその多くも概ね民主化論の前提を踏襲した。例えば、マクフォール (McFaul 2001; 2002) やバンス (Bunce 1999a; 2003) は、民主化論の定式化とは異なり、旧ソ連や東欧では、対立する 2 つの政治勢力の権力バランスが同等か、権力バランスが不確実であると双方が認識している時、交渉が破綻し民主化が行き詰る可能性が高まり、逆にバランスが反体制派に有利で旧体制との断絶が明確である場合には、民主化が達成されやすいと論じた。

同様に、ロシアにおける民主化の進展に否定的な研究の中には、民主化を阻む構造的要因の存在を指摘するものも多いが<sup>18</sup>、これらの研究も、ロシアに存在する諸々の構造が「体制派」と「反体制派」の権力バランスを規定し、それが体制転換の帰結も説明する（つまり、「反体制派が拡大しない要因の存在」が「民主化が進展しない理由」である）という立場をとっているという点で、上記のものと大差がない。しかし、このような論理は民主化論の提示したモデルを反転させただけで、上で述べた民主化論の限界——利益・選好の固定化と主体間の権力バランスの分析という手法の問題点——が顧みられておらず、根本的な批判とはなっていない。

他方で、反体制派が必ずしも民主化を推進するとはかぎらず、むしろ、「第三の波」を経験した政治体制では、いわゆる「民主派」勢力であっても、権力を獲得すると、その独占

---

<sup>18</sup> 例えば、西側（米国、EU 及びそれらの関与する国際組織）の影響力 (Western leverage) と西側との繋がり (linkage to the West) といった国際的環境が各国の民主化に影響を与えるという主張 (Levitsky and Way 2005; 2010) や、歴史的に構築された社会構造や政治文化が民主化を阻害するという主張 (Brovkin 1996; Motyl 1997; 2004; Gitelman 2001; Levitsky and Way 2002; Lynch 2005) が挙げられる。これらの議論の内容は様々であるが、ロシアに存在する構造的要因が民主化を阻害すると考える点では一致している。

のために民主的な制度や手続きを利用する例が数多く知られている。ロシアでも、「反ソ連指導部」の立場を急進化させることで大衆的人気を博した初代大統領のエリツィンは、当初「民主派」とみなされることが多かった。確かに、エリツィンは1990年以降競争選挙を実施し（それを延期、中止しようとすることはあったが）、民主化の促進に貢献した側面がある。他方で、1993年9月に議会機能を停止したことに代表されるように、憲法を逸脱する行動もたびたびとり、民主的手続きを無視する傾向も併せ持っていた<sup>19</sup>。そして、この時期の政治エリートはみな、多かれ少なかれ同じような特徴を有していたのである。

この点を考慮すると、体制転換初期の政治的立場に応じて、各政治主体の利益を固定し、それらを「民主派」または「反民主派」と規定してしまうことは適切ではない。バーンズ (Barnes 2006) が述べているように、この時期の政治過程に関与している主体はより多様であったし、体制転換という大きな変動を経験する中で、各主体は選好・利益を大きく変化させていった<sup>20</sup>。したがって、主体を分析の中心に据える際には、主体の選好や利益を先験的に設定するのではなく、その選好や利益がどのように形成されたのかを緻密に議論する必要がある。そしてそのためには、主体の選好や利益を形成する上での制約要因として、主体を取り巻く環境や社会構造が明らかにされなければならない (Satz and Ferejohn 1994)。

記述が少し長くなったが、民主化論を初めとする近年の体制転換をめぐる議論の問題点は、以上のようにまとめられる。この点を念頭に、続いて本稿の主題である政治制度形成に関する既存研究を概観しよう。

## 第2項 制度形成をめぐる既存研究

制度形成に関する既存研究も様々なものがあるが、民主化研究から派生して、民主化に適した政治制度を論ずる「憲法工学」が比較政治学の中で脚光を浴びたこともあり (Shugart and Carey 1992; Linz and Valenzuela 1994; Sartori 1996)、前項で検討した民主化論の分析枠組を踏襲しているものが多い。そのため、そこに内在する問題点も前項で指摘したものと類

---

<sup>19</sup> ロシアに限らず、クルグズスタン、アルメニア、カザフスタン、ウクライナ、アルバニアなど旧ソ連諸国や中東欧諸国のいくつかの国においても、民主化の進展に貢献した指導者自身が、民主化を後退させてもいることも指摘されている (Anderson, et. al. 2001, 163)。

<sup>20</sup> 既存研究に対するバーンズの批判は、おおむね同意できるものである。しかし、同書では、主体の選好や利益の変化がいかにかという点について体系的な説明がなされていないため、説明が場当たりので一般化・抽象化が困難であるという欠点も指摘できる。本稿の立場は、この点を加味した上で構築されている。

似していると言える。

体制転換期における制度形成を分析した研究は、ロシア政治、比較政治学双方の分野において活発な議論が交わされてきた領域の 1 つであり、先行研究も数多い。それらは、分析アプローチに基づいて大きく 2 つに分類できる。第一のものは、合理的選択論アプローチである。合理的選択論は以下の 4 つの基本的仮定を持つ。すなわち、(1) 主体は固定的な選好を持つ。(2) 政治は集合行為のジレンマの連鎖であるとみなされる。(3) 主体は他の主体の行動に対する期待に基づいて行動する。(4) 主体が主意主義的に制度を形成する。この 4 つの基本的仮定に基づき、合理的選択論者は比較的短い期間に分析の射程を絞り、合理的な主体が相互作用を繰り返す中でいかなる制度が選択されたかを論ずる。これに対し、第二には、構造論（歴史的制度論）アプローチを挙げることができる。これはより長期的な観点から分析を行い、社会経済構造や制度的遺産などの客観的条件が、形成される制度を決定するという見方である(Hall and Taylor 1996, 938-946)。

民主化論（移行論）や比較政治学全体の潮流の影響を受け、ロシアの政治制度形成に関する研究の多くも、合理的選択論アプローチを採るものが多かった(Frye 1997; Roeder 1998)。例えばフライは、選挙の本命候補の交渉力（the bargaining power of the electoral favorite）と選挙結果に対する不確実性の程度（the degree of uncertainty over the electoral outcome）が、旧ソ連諸国における大統領権力の大きさを決定するとして、主体間の権力バランスに注目した「選挙交渉アプローチ」の有用性を主張した。また、転換期の不確実性や経路依存の重要性を指摘しているマクフォール（McFaul 1999）の議論も、憲法制定による最終的な制度の確定については、エリツィン大統領の権力や戦術から説明しており、これも前述の議論と大差がない。さらに、ロシアではソ連解体以降に大統領と議会の政治的対立が深まったことを受け、両者の対立とその権力バランスに焦点を当て、双方がどのような政治制度を求めて争ったのかを詳細に記述している研究も数多く見られる（Huskey 1999; Shevtsova 1999; McFaul 2001; Moser 2001; 上野 2001; 森下 2001; Мопоз 2005; 津田 2005; 2007）。

次に、構造論アプローチを採るものとしては、旧体制下で生じたエリート間の資源配分が体制転換期に選択される制度を決定すると論ずるものがある（Easter 1997; Kitschelt 2001）。例えば、キツェルトは、旧ソ連・中東欧の共産主義体制を官僚制権威主義型（bureaucratic authoritarian）、国民妥協型（national accommodative）、家産型（patrimonial）の 3 つに分類し、旧体制の類型が移行の様式や制度の選択を規定したと主張した。そして、家産型共産主義であった旧ソ連諸国では、体制側エリート（共産党エリート）が主導する「先取り型

(preemptive)」の体制転換となるため、彼らに好ましい制度として強い大統領制が設けられたとしている。また、旧ソ連諸国の多くで採用された準大統領制は、ソ連時代の共産党中央委員会と政府との間の機能分担を、大統領府と政府との間に移転したとして、旧体制における制度的遺産の役割を論ずるものもある (Matsuzato 2006; 大串 2011)。

連邦制についても、ソ連末期に各共和国でナショナリズムが台頭し、分権化の方向でソ連の再編をめぐる動きが活発になるのに伴い、ロシア内部の自治地域も同様の権限を要求し、中央との交渉に取り組んだ過程を詳細に実証している研究がある (Filippov and Shvetsova 1999; Kahn 2002; 塩川 2007b)。これらは、歴史的背景の説明をしつつも、分析の焦点は短期的な交渉過程に当てており、ミクロなレベルでの分析を試みている。

以上のように、既存研究はいずれも、分析レベルの違いがあるにせよ、主要な政治エリートが持つ資源や権力の配分が政治制度に反映された（特に大統領制については、大きな権力を持っていたエリツィンが「強い大統領制」を導入した）という見方を有している。これは、個々の政治制度の特徴を見る上では一見妥当なようである。しかし、強い大統領制と非対称な連邦制という 2 つの政治制度が、憲法に同時に組み込まれたことを考慮すると、強い大統領制を導入することができたエリツィンが、なぜ非対称な連邦制の成立を許容したのか、すなわち、ロシアの統治機構が集権化と遠心化という異なるベクトルを併せ持つ「二面性」をなぜ有することになったのかという疑問には答えられない。

それでは、既存研究はなぜロシアの統治機構が「二面性」を孕むことになった要因を説明できないのだろうか。その理由は、これらの研究の分析枠組に 2 つの関連する問題点があるためだと考えられる。それは第一に、既存研究は体制転換期に生じた政治対立を一面的なものと捉えている点にある。次節で見るように、ロシアの体制転換は「重層的」なものであったが、従来その影響は十分に論じられず、複数の問題群があってもそれらをめぐる対立軸は同じであるとみなされる傾向にあった<sup>21</sup>。また第二に、既存研究の多くが、各政治主体の持つ選好は固定的であり、政治主体間の権力バランスや資源の分布状況に応じて、その選好が政治制度に反映されるという前提を有している点にある。そのため、個別の政治制度の形成に関しては一見説得的な説明を提供しているように見えるが、統治機構全体の特徴について、一貫性のとれた説明はなされていない。

---

<sup>21</sup> 体制転換過程を「大統領と議会の対立」という構図から分析する上述の研究は、基本的にそうした態度をとるものである。

## 第4節 重層的転換論

前節で提起した問題点を考えるために、以下では、ソ連／ロシアの体制転換の「重層性」という特徴に着目し、この特徴が制度形成に与えた影響を考察するための分析枠組を設定する。本節では、その前提として、まず第1項でこの体制転換の「重層性」とはどのようなものであったのかについて論ずる。続いて第2項では、この点を踏まえた研究をいくつか紹介し、それらが提供している知見とその限界を明らかにする。

### 第1項 ソ連／ロシアの体制転換の特徴

前節で検討した既存研究は、体制転換過程の1つの側面については詳細に論じているものの、その全体像を捉えてはいない。そのため、そこから説明される政治制度に対する理解も部分的なものにとどまっている。こうした限界を克服するために、まず、旧体制であるソ連はどのような特徴を有していたのか、そして、ソ連／ロシアの体制転換過程は全体としてどのような特徴を帯びていたのかという点から考えていこう<sup>22</sup>。

ソ連は、国家機関は連邦制をとりつつも、共産党組織が中央集権的な統治機構を形成し、党の優位の下で、党組織と国家機関が機能的にも実体的にもかなりの程度オーバーラップするという特徴を持っていた（塩川 1993, 36）。この「党＝国家体制」においては、共産党が人事権を通じて社会の大部分を支配し、その支配は政治と経済のかんりの領域に及んでいた。また、垂直的構造をもつ党機構を通じて地域的にも広大な領域をカバーしており、政治と経済を一体化しつつ中央が地方を規律するというシステムを有していた（Rigby 1990; 地田 2004）。

このように、「党＝国家体制」が政治と経済の双方を包含するものであり、党の垂直的機構を通じて広範な地域を支配していたがために、1985年に共産党書記長に就任したゴルバチョフが経済分野で始めた改革は、経済部門を統轄する党機構そのものの改革へと波及していった。さらに、党機構ヒエラルヒーの相対化を目指した改革は、必然的に地方勢力の伸張による政治の多元化とソ連内部の中央・地方関係の動揺をもたらした。こうして、各連邦構成共和国が自立化を求めると、連邦制の再編が大きな政治課題となった。しかも、この時期に行われた複数の改革は単に同時進行したというだけでなく、相互に影響を与え

---

<sup>22</sup> この点は、第2章で再び詳しく論じる。

ながら連鎖していった。ブラウンによれば、「これらの改革はいずれも、残りのひとつが変化しない限り行き詰る可能性が高く、「それでいて、それぞれの変化が実現すると、今度はその副作用のせいで他の分野の改革が複雑化」するというものであった（ブラウン 2008, 230-231）。そして、これらの改革課題がそれぞれ一定の解決に至らないままに、ソヴィエト体制が急速に瓦解し、ソ連という国家も解体したために、この「改革の交錯」状況は、部分的にその様相を変えながらも各共和国に引き継がれていくことになった。

本稿では、以上のような過程を「重層的転換」過程と呼ぶ。ここでは、複数の分野で大規模なシステムの転換が同時に起こっているだけでなく、それらが交錯し、連鎖することによって、互いの改革の進展を促進したり阻害したりする効果を持つとき、体制転換が「重層的」であると考えられる。ソ連／ロシアの体制転換においては、経済体制の転換、政治体制の転換、国家の再編という3つの大きな転換が交錯したという考えが一般的である<sup>23</sup>。ただし、この3つは必ずしも並列できるものではない点には些か注意が必要である。つまり、政治体制の転換と経済体制の転換とは対比できるものであるのに対し、国家の枠組の再編という問題は全く次元の異なる問題である。その一方で、国家の再編は、ソ連とロシアの双方において中央・地方関係の再編を同時に引き起こすものであったから、この問題と政治体制の転換は、統治機構の解体と形成に直接的に関わる問題であった。

いずれにせよ、改革の同時進行性が個々の改革の実現を困難にしたという議論を、ここでは便宜的に「重層的転換論」と呼ぶことにする。例えば、バンスは、ロシアの事例が関心を集める理由として、「民主主義、ネーション、国家、資本主義を同時に建設することの複雑さ」を示していると同時に、「多くの点でポスト社会主義に典型的なケース」であるからだと指摘している。そして、従来の研究はエリート（主体）の選択を過剰に評価する傾向にあったが、彼らの置かれた文脈をもっと考慮すべきだとも述べている（Bunce 2004, 208-210, 230）。

たしかに、いくつかの改革が同時進行したという事実は、程度の差こそあれ、ポスト社会主義諸国に共通する条件であった。しかし、多くの研究が指摘しているように、体制転換後のポスト社会主義諸国の政治体制・経済体制の特徴は、実に多様なものになっている

---

<sup>23</sup> ブラウン(2008)は、この3つに外交政策の転換を加えて「四重の転換」という考えを示している。確かにゴルバチョフ期に外交政策は大きな転換を見せたが、本稿の関心はブラウンのそれと異なり、主にソ連解体後のロシアの統治機構成立にあるので、他の多くの研究と同様3つの分野について「転換」が生じたと考える。

し、市場化と民主化の進展度は相関関係にあると指摘するものもある<sup>24</sup>。改革が重層的であったという事実自体は、ロシアをはじめとするポスト社会主義諸国の大きな特徴として指摘できるとしても、このことがこれらの国々の体制転換の帰結にどのように影響したのかという点は、より緻密に議論されなければならない。論理的には、複数の争点が存在する状況で、各政治主体が取引を行うことにより個々の改革がより進展すると考えることも可能であり、ある改革の「副作用」が、他の改革に否定的な影響を及ぼすということは、必ずしも自明ではないからだ。重層的転換論が体制転換過程を分析する有用なアプローチとなるには、改革がどのように連鎖し、それがどのような結果をもたらしたのかを論理的に展開することが求められる。

## 第2項 重層的転換論の視角とその問題点

それでは、既存研究において、「重層的転換」はどのように考察されてきたのだろうか。

まず、上野（2001）や森下（2001）らに代表されるように、ソ連／ロシアの体制転換過程を分析した研究の多くは、この時期に行われた様々な改革の経過を丹念に辿ることにより、中央での権力闘争と中央・地方関係をめぐる争いの過程を詳しく論じてきた。そのため、個々の政治闘争の経過については既に多くの知見がもたらされている。その一方で、それぞれの過程は別個に論じられており、こうした複数の改革がどのように交錯したのか、そしてそのことは個々の改革の帰結にどのような影響を及ぼしたのかという点について、十分に考察されてきたとは必ずしも言えない。

「重層的転換」を積極的に分析枠組に取り込もうとした試みは、塩川（1999）やレミントン（Remington 2001）によってなされてきた。ポスト社会主義諸国の体制転換の包括的な比較分析を行った塩川は、「重層的転換」についても言及し、改革相互に矛盾関係や緊張関係が生じうることを指摘している。また、それとの関連で、国家の境界や領域に関して住民の間に合意が存在しないときには、政策決定のルール自体が争点化するため、具体的な政策課題の実行がより困難になるとも述べている（塩川 1999, ch.5）<sup>25</sup>。また、レミントン（Remington 2001, ch.6）は、経済改革と中央・地方関係という2つの軸から構成される2

<sup>24</sup> McFaul（2002）やRoeder（1999）を参照。また、経済改革と政治改革（民主化）の関係は、ポスト社会主義諸国にとどまらない比較政治学における1つの大きなテーマとなっている。例えば、Przeworski et.al.（2000）を参照。

<sup>25</sup> このような点については、以下の研究も参照（佐々木 1999a; McFaul and Stoner-Weiss 2004）。

次元の空間モデルを用いて、この2つの問題に関して異なる利益（無差別曲線）を持つ「民主派（エリツイン派）」「共産派（保守派）」「地方指導者」という3者間の対立構造を分析している。それによると、この2次元空間においては、現状と異なるどの点に移動しても、3者のうち少なくとも1つは損害を被るため、全ての主体が合意できる点はこの空間上に存在しない。そのため、この3者間の交渉は行き詰らざるを得なかった。そして、エリツイン大統領は、憲法の内容を1つのパッケージにして国民投票に付すことでこれを克服した。

この2つの研究は、イシューの多元性やイシュー間の連鎖がなぜ改革の実現を困難にしているのかを論じているという点で、ポスト社会主義諸国の体制転換を分析する上で示唆に富む視角を持つものである。ただし、その上で「重層的転換」がどのように制度形成に影響を与えたのかを考察する上で、やはり不十分な点がある。例えば、上記のレミントンの研究は、そもそも主たる関心が議会制度に寄せられていることもあり、結果として採択された憲法が総体としていかなる性質を持つものであるかについては明確な記述がないが、新憲法をめぐる交渉の行き詰まりを打破するためにエリツイン大統領が国民投票を実施したことを重視しており、憲法採択を主導した大統領の意向が憲法にそのまま反映された（すなわち、強い大統領制が形成された）かのような印象を受ける<sup>26</sup>。そのため、やはり統治機構の「二面性」がなぜ生じたのかという問いには答えられていない。

そこには、前節で紹介した研究が抱える問題点と共通する問題があると考えられる。つまり、これらの研究は、「改革の連鎖」という要因を考慮している点でソ連／ロシアの体制転換の包括的理解に貢献しているものの、各政治主体の利益や選好は固定的であり、形成される政治制度には、この利益や選好が各主体の政治資源や権力の分布状況に応じて反映されるという前提を持っている。その意味で、重層的転換論も、前節の最後に記した既存研究の2つの問題点（体制転換の片面的理解、各政治主体の固定的利益が政治制度に反映されるという前提）のうち、第二のものを克服するような分析枠組を提示できていない。そのため、「強い大統領制」の形成は説明できても、それが「二面性」を持つ統治機構の一端であることは説明できないのである。しかし第1節で述べたように、この「二面性」の問題こそが1990年代のロシア国家の混乱を考える上で非常に重要であることを考えると、

---

<sup>26</sup> 体制転換期の所有権をめぐる政治過程の政治制度形成への影響を論じるバーンズの研究（Barnes 2001）も、レミントンと同様の長所と短所を持つ。彼は、政治制度と直接的に関係のない問題の政治過程が、政治制度形成において重要であったという命題を主張しており、これは「重層的転換」の影響を論じたものと考えられる。しかし、ここでの被説明変数は、その他の研究と同様「強い大統領制」である。

「強い大統領制」の成立と統治機構の「二面性」を同時に説明できるような別の分析枠組が必要であるだろう。

## 第5節 分析枠組と構成

### 第1項 分析枠組——体制転換の動態的分析に向けて

第3節と第4節で論じてきた既存研究の問題点をまとめると次のようになる。既存研究の多くは、資源や権力が優勢な政治主体がいかに自らに有利な政治制度を形成したか、そして、ロシアの文脈では、資源や権力が優勢であったエリツィンが、いかに強い大統領制を導入したのかを説明しようとしてきた。ただし、それと同時に、非対称な連邦制も生まれたが、この2つの政治制度の連関が統一的に説明されることはなかった。体制転換の重層性を指摘する研究は、改革の連鎖（イシューの多元性）を指摘したという点で重要な視角を提供したが、政治主体の利益、選好を固定的なものとして捉え、権力や資源の分配状況が制度を決定するという分析枠組を持つという問題点があった。

このような問題点を克服するために、本稿は2つの視角を組み合わせながら分析を進めていく<sup>27</sup>。まず、「重層的転換」とは、複数の改革が交錯しながら展開していくものであるため、個々の改革課題について、どの主体がどのような利益を有していたか、そして異なる利益を持つ諸政治主体はどのような対立状況にあり、それらの主体間の相互作用の結果はどうなったのかを明らかにする。ソ連時代には、長らく社会集団の組織が制限されていたので、体制転換期に次々と形成された政治連合も組織的に脆弱なものが多かった。そのため、改革課題が変化すると、政治エリート連合のあり方も変化することになった。そこで、それぞれの問題について、どのような対立軸が存在し、それをめぐってどのような集団が対立したのかを整理することが第一の課題となる。そして第二に、それら複数の改革はいかなる形で連関していたのかを論理的に解明する。「重層的転換論」がこれまでに展開してきた「改革の交錯」に関する議論を、第一の課題の分析を加えることで、より包括的なものにする。つまり、複数の改革が同時進行していたことを指摘するだけでなく、個々の改革の対立軸とその結果や影響を考察することで、複数の改革がどのような意味で結びついていたのかをより体系的に明らかにすることがここでの課題となる。ある改革課

<sup>27</sup> 以下の議論の基礎となったものとして、溝口（2010; 2011a）も参照。

題において異なる利益を持つ主体間の相互作用の結果は、別の改革課題に対してどのような波及効果を持ったのか、そして、その結果は各主体の権力の変化や合従連衡にどのような影響を持ったのか。このような点を分析し、「重層的転換」がいかなるダイナミズムの下で展開していったのかを論理的に解明する。

以上の 2 つの作業を通じて、大統領制と連邦制というロシアの統治機構の中核である 2 つの政治制度の関係性を明らかにし、強い大統領制を導入し、集権的統治を志向したにもかかわらず、同時に連邦構成主体間の関係が非対称なものとなり、中央・地方関係が遠心化したのはなぜかを明らかにする。これが第三の課題であり、本稿が明らかにすべき中心的問いでもある。

表 1-1 は、既存研究の問題点と本稿が取る分析視角をまとめたものである。右列の (1) から (3) は、前段に記した 3 つの課題に対応している。第 3 章以下の実証部分では、まず (1) について、体制転換期に浮上した 3 つの分野の改革について、①それぞれの課題、②そこに関わる政治主体の選好、③その課題をめぐる対立の帰結を順に検討する。その際、他の改革分野への波及効果についても考察することによって、改革がいかに交錯していったのか、すなわち、「重層的転換」がどのように展開したのかを論理的に解明することを試みる。これが (2) に当たる。この 2 つの作業を通じてはじめて (3) について論じることができるようになる。

**表 1-1 既存研究の問題点と本稿の視角**

既存研究	既存研究の問題点	本稿の視角
政治主体の利益・選好を所与とした上で政治主体間の権力バランスを分析	政治主体の利益・選好を固定	(1) 課題ごとに政治主体の選好を整理し、主体間の相互作用を分析
	「重層的転換」の分析が不十分	(2) 「重層的転換」の展開を論理的に解明
大統領権限の強さのみに注目	制度の実態と乖離	(3) (1)と(2)に基づき、政治制度間の関係を精査

出典：筆者作成

このようなアプローチを採るため、本稿の議論は、やや複雑なものとならざるを得ない。なぜなら、複数の問題を同時に取り扱うことになるのと同時に、イシューごとに関与する主体や対立軸が変化していく過程を辿っていくことになるからだ。例えば、経済改革をめ

ぐっては社会階層に応じて形成された政治的連合を中心として、それらの利害対立が調整されていったのに対し、中央・地方関係をめぐっては、行政区分（連邦構成主体）ごとの利益の違いが、中央との交渉の中で表明された。そのような対立軸をめぐる主体間の相互作用が交錯する中で、それがどのような帰結を生み出したのかを丹念に辿っていくことが、本稿が実証部で行う作業である。

ただし、細部まで検討すること自体がその目的ではなく、本稿の目的を達成する上で、このような複雑なアプローチをとることは不可欠である。その理由をより一般的な形で明確にしておこう。第一に、既存の制度形成に関する研究は静態的な分析が中心であったのに対し、本稿はより動態的な分析を行う。そしてその際には、物事が起こる順序とそのタイミングを重視する。なぜなら、複数の改革が交錯する中で、それぞれの問題が生じるタイミングとその連鎖の順序は、その問題の帰結に大きな影響を及ぼすと考えられるからだ。こうした点を勘案するためには、個々の問題の対立軸とそれに関与する政治主体の選好を明確にした上で、これらの政治主体の相互作用の結果や、ある改革課題の他の課題への波及効果を考察する必要がある。例えば、ソ連崩壊後の新生ロシアにおいて急進的経済改革が始まったのはなぜかを考えるには、それ以前に改革がどのような状況をもたらしていたかを考察する必要があるし、その経済改革がもたらした帰結は、その後体制転換がどのような経過を辿ったかを見る上でも考察が欠かせない。以上のような考察を加えることにより、1993年12月の憲法制定に至るまでの経路を論理的に明らかにすることができるだろう。

第二には、複数の改革が交錯する状況が、主体の選択の範囲を限定すること、また、そのような状況では主体の選択が予期せぬ結果をもたらしうることを、本稿のアプローチは示すことができるだろう。既存研究の多くは、それぞれの政治主体は合理的で、他の政治主体より優位な立場にあれば、自らの利益に即した政治制度を形成できると仮定しており、それ故に政治主体間の権力バランスを分析し、どの政治主体の選好が形成される政治制度に反映されたかを考察してきた。これに対し、本稿は2つの意味で主体の選択は制約を受けているという立場を取る。第一に、「重層的転換」過程で複数の改革が交錯していく中で、主体の選択肢は限定されていく可能性がある。ある有力な政治主体が自らの利益に見合う政治制度を形成することを望んでいたとしても、複雑な政治過程を経る中で自分の望む選択を行えなくなる可能性が生じる。第二に、「重層的転換」により複雑化した利益構造の中で行われる選択は、不確実性が増し、主体の期待と異なる結果をもたらしうる。一般的に、

憲法は様々な政治制度をパッケージとしているものであるから、そこには多様な主体の利害が複雑な形で組み込まれている。そのため、その規定が、憲法策定に最も影響力のある政治主体の「設計」どおりに機能するとは限らない (Horowitz 2002; Pierson 2004)。特に、複雑な体制転換過程を経験して成立したロシアの政治体制の特徴を理解するためには、このように意図せずに埋め込まれた制度の特徴もより綿密に考察する必要があるだろう。

以上のように主体の選択に対する制約条件を考察することで、本稿は、既存の制度形成研究において優勢であった合理的選択論の修正を促す。合理的選択論が採用してきたように、短期的に生じた急激な変化を扱う上ではミクロなレベルでの分析が欠かせないが、同じレベルでの分析を重ねながら、本稿は合理的選択論とは異なる結論を導く。ここでの試みは、マクロな構造的要因や主体を取り巻く環境の変化を考慮しながら、主体の限定された選択を考察するという意味で、合理的選択論と構造論アプローチの架橋を目指すものであり、この点に本稿の方法論的な貢献はあるだろう<sup>28</sup>。

ただし、それでもここでの分析の対象は主に政治エリートに限定され、大衆や社会運動などの分析はかなり捨象されている。このことは、ロシアにおいて大衆や社会の運動が全く意味を持たなかったことを意味しているわけではもちろんない。しかし、ソ連／ロシアの体制転換は概して政治エリート主導の「上から」の運動として生じ、社会運動はソ連末期に一時的に盛り上がったものの、市場経済化に伴い市民生活が混乱する中で市民の多くは徐々に政治に対する関心を失っていき、権力闘争に明け暮れる政治エリートたちに不信感を強めていった。そのため、ロシアに新しい憲法体制が成立する上で、「下から」の動きが与えた影響は非常に限定的なものとならざるを得なかった。このようなことから、本稿では、中央・地方レベルの政治エリートを主たる分析対象としている。

なお、本稿が考察の対象とする時期は、ゴルバチョフの改革が始まった 1985 年からロシア憲法が成立した 1993 年 12 月までである。特に、1990 年 5 月から 1993 年 12 月までの時期が議論の中心となる。1990 年 5 月というのは、ロシアに人民代議員大会と最高会議という独自の議会制度が設置され、従来ソ連と部分的に同化していたロシアが、その自立性を明確にしていく上での大きな転機であった。また、憲法が制定された 1993 年 12 月以降、ロシア連邦における政治の基本的ルールは確定し、それ以前とは政治の様相が大きく変容した。そのため、この約 3 年間は、ロシアの政治的發展にとって、その他の時期と区別さ

---

<sup>28</sup> 比較政治学の3つのアプローチと、その方法論的課題については、Lichbach (1997); Lichbach and Zuckerman (2009) を参照。

れるべき非常に重要な時期であった。ただし、1991 年末まではソ連が存在していたため、1990 年から 1991 年末までの時期と、1992 年以降の時期との間では、前提となる条件が大きく異なった。この点をよく理解するためには、社会主義体制の崩壊とソ連の解体へ向けた動きが始まる契機となったゴルバチョフによる改革の試みから考察を始める必要がある。本稿が 1985 年から 1993 年末という時期に分析の対象を置くのは以上のような理由による。

## 第2項 構成

以下では、表 1-1 に記した (1) から (3) の作業を順に進めていく。第 2 章では、(1) の前提として、まず、旧体制であるソ連の統治機構の特徴を整理し、その体制に潜んでいた矛盾を明らかにする。そして、旧体制が動揺する中で、なぜ「重層的転換」が生じたのか、そして、それはいかなるものであったのかを明示する。ここでは、まず、ソ連を「党＝国家体制」と位置付け、それがどのような特徴を持っていたのか、そして、この体制はペレストロイカ前夜の 1980 年代前半にはいかなる問題を抱えていたのかを論じる。共産党は、ソ連共産党を頂点として党組織を行政区分（共和国、地方、<sup>クライ</sup>州、市、区など）ごとに持ち、末端では職場ごとに初級党組織を設けることによって、1 つの大きなピラミッドを形成していた。そして、このピラミッド構造は、社会の大部分を覆っており、中央で決定された政策を遂行する機能も担っていた。すなわち、ソ連では、国家的所有という原則のもとで、共産党が意思決定を独占し、それに基づく中央集権的な計画経済が全国で遂行されたのである。この「党＝国家体制」の下では、共産党が人事権を通じて社会の大部分を支配し、その支配は政治と経済のかなりの領域に及んだ。また、垂直的構造をもつ党機構を通じて地域的にも広大な領域をカバーしていた。このシステムは、第二次世界大戦直後までは、大規模な工業化を実現するなど一定の成果をもたらしたが、軍需産業への過剰な依存やシステムの肥大化による効率性の悪化などの問題が、早くも 1960 年代から存在しており、システムへの負荷となっていた。

続いて、このようにソ連で長らく存在していた問題が、ゴルバチョフの登場によって一気に表面化し、その後改革の動きが、指導部の当初の意図を超えて体制全体を揺さぶるほどの大きな変動に発展していく過程について述べる。1985 年 3 月にソ連共産党書記長に就任したゴルバチョフは、まず体制内改革として経済改革を開始し、体制の刷新を図った。しかし、経済改革は既得権益を持つ党及び国家官僚の妨害を受けたため、指導部はこれら

官僚機構の改革を実施しないことには経済改革の進展は不可能であるという認識を持ち、1988年ごろから新たに政治改革に乗り出した。この政治改革は、党機構を中心に存在していた従来の垂直的統制の緩和をもたらしたため、政治が多様化をはじめ、今度は各連邦構成共和国において新たな政治勢力が台頭するようになった。これら共和国エリートは、ナショナリズムを喚起しながら連邦中央からの自立化を要求し、ソ連の中央・地方関係を大きく揺さぶった。こうして、1990年ごろまでには、経済分野では行政的＝指令的経済から市場経済への移行（特に私有化問題）が、政治分野では、共産党に代替する統治機構の創設と国家の再編という事態が、複雑に絡み合う状況が現出することになったのである。そして、これらの問題がいずれも最終的な決着に至らないうちに、ソ連は解体してしまったため、上記の問題は各連邦構成共和国に引き継がれていくことになった。以上の点を第2章では確認する。

第3章から第5章は、1990年から1993年までの政治過程を分析するが、そこには2つの目的がある。第一の目的は、「重層的転換」過程における各政治主体間の対抗関係の変遷を整理することであり、第二の目的は、そうした各改革課題がいかに交錯したのかを論理的に明らかにすることである。これはそれぞれ、表1-1の(1)と(2)に対応する。また、この3つの章で「政治主体」として考察の対象となるのは主に、議会内で議員が形成した政治連合である会派やブロック、各連邦構成主体の利益を代表するために積極的に活動した連邦構成主体行政府、そして、1991年7月にエリツィンが就任した大統領、という3種類である。これらの政治主体が、ペレストロイカ以降に生じた様々な問題についてどのような利益を有していたのか、そして異なる利益を持つ集団間の争いはどのような帰結をもたらしたのかを考察する。それによって、ある改革の帰結が、社会経済状況及び政治状況にどのような変化をもたらしたのか、そしてそのことが新たにどのような課題を生じさせたのかが明らかになり、「重層的転換」において「改革の交錯」がいかに生じたのかを明確にすることができるだろう。そして、こうした作業を通じて、政治制度が制度設計者の意図とは異なる特徴を帯びることになった理由を明らかにする。これは、表1-1の(3)に相当するものである。

第3章では、ソ連末期の1990年から1991年にロシアで生じた問題をめぐる各政治主体の対抗関係を考察する。第3章は、第2章と扱う時期が重複しているため、同じ問題を取り扱うこともあるが、第2章がソ連全体の動きを中心に論述するのに対し、この章はロシア内部の動きに焦点を置く。この時期の大きな特徴は、第一に、ソ連で1988年以降に進め

られた政治改革の結果として、ロシア共和国でも政治改革が進められたことである。元来、ロシアには共産党をはじめとして KGB、科学アカデミーなど、他の共和国が保有していた制度が存在せず、ソ連とロシアの境界は曖昧にされていた<sup>29</sup>。したがって、ロシアに独自の政治制度が確立していく過程は、その両者の違いが明確になっていく過程であった。第二に、上記の過程で、当初は連邦中央の決定に応じて進められた政治改革が、徐々にロシア独自のものとして自己運動をはじめた。そして、第三に、政治と経済の双方にまたがる問題が、ソ連とロシアの間の権力闘争の形をとって次々に生じ、この権力闘争が結果的にロシアにおいて様々な改革を進展させることになった。このように、この時期は「改革の交錯」が本格的になった最初の時期であるだけでなく、それがソ連とロシアという 2 つのアーリーナで生じたという非常に特殊な時期であった。

第 4 章は、ロシアが新たな国家としてスタートを切った 1992 年の 1 年間の政治過程を考察する。1991 年 12 月のソ連解体によって連邦再編問題は一時的に鎮静化したものの、エリツィン政権の主導による急進的な市場経済化が始まったことにより、1992 年には政治主体間の対立が深まっていった。1992 年前半は主に経済改革をめぐる問題が重要な政治イシューであったのに対し、この年の後半にかけては、経済政策の意思決定をどの機関が担うのかという統治機構のあり方へと、問題の性質が徐々に変化していった。共産党の一党独裁が廃止されて間もないこの時期、議会には様々な会派やブロックが作られていたが、このように改革の焦点が変化するにつれて、議会内に形成される連合の形も非常に流動的になった。この章では、各ブロックの社会的背景を考察し、それらが各課題についていかなる利益を有していたのかを示しながら、この時期の政治対立の過程を追う。1992 年後半にかけて議会内に「反大統領勢力」が拡大していったとする既存研究に対し、一部勢力が「反大統領」の姿勢を強めていったのは事実であるにせよ、議会全体はむしろ原子化傾向にあったことが、ここでは示される。

第 5 章では、憲法制定に至る最終段階であった 1993 年の政治過程を考察する。1993 年は、エリツィン大統領とハズブラートフ最高会議議長が、両者の妥協点を模索して交渉を続けながらも権力闘争を過熱させていくという時期であった。エリツィン大統領は、原子化により多数派工作が困難になった議会を回避して政治を主導しようとする試みをたびたび見せた。そのような試みは失敗に終わることもあったが、国民投票での勝利を経て 1993 年 6

---

<sup>29</sup> これは、モスクワに 2 つの中心が生まれるのをソ連指導部が望まなかったことを反映している。ベレストロイカ末期には、この危惧された事態がまさに現実のものとなった。

月に創設した憲法協議会では、私有化の過程で力をつけた連邦構成主体代表者を取り込むことによって、自らの権力拡大を憲法草案に盛り込むことに成功した。他方で、連邦制の問題は大統領の強大な権力とトレードオフの関係になり、エリツィン大統領は連邦構成主体の要求をある程度受け入れざるを得なくなった。ただし、連邦制をめぐる連邦構成主体代表者の主張は一致せず、「10月政変」を含む混乱の影響もあり、最終的に採択された憲法においても、連邦制の内容は非常に曖昧なものになった。第5章ではさらに、このような過程を経て採択された憲法が、いかなる特徴を帯びることになったのかについても検討する。

結論として、第6章では憲法制定に至るまでのこれまでの議論をまとめ、ロシアの大統領制と連邦制の関係性について考察する。既存研究では、この2つの政治制度の成立は異なるものとして説明されてきたが、その形成過程は密接に関わっており、最終的な段階で両者はトレードオフの関係になった。つまり、「重層的転換」の過程で各主体の利益が流動化する中で、エリツィン大統領は強い大統領制を導入するためには、非対称な連邦制を認めざるをえなかった。このことがロシアの統治機構が「二面性」を孕むことになった原因である。この点を理解することは、1990年代以降現在に至るまでのロシア政治の展開を考察する上で非常に大きな意義を持つ。最後に、本稿での体制転換過程の分析が、現在のロシアの政治体制を理解する上で持つインプリケーションについて述べる。

## 第6節 議論の射程と本稿の意義

本稿の意義として、以下の3点を挙げるができる。まず、本稿が掲げた問いに答えることで、ロシアの政治体制を構成する骨格部分（本稿ではこれを「統治機構」と呼ぶ）に対する理解を深めることができよう。1990年代のロシアは、長らく激しいインフレや生産の低下が続き、国の徴税能力も低かったために、財政は逼迫した状態が続いた。公務員への給与未払い問題は長らく深刻であり、そのことが官僚の汚職・腐敗を生み出す大きな要因となった。この問題は、現在でもロシアを蝕み続けている。また、財政悪化は、社会保障をはじめとする公共サービスの水準の大幅な後退ももたらした。そして、こうした状況は国民生活の悪化に直結した。ロシアの人口は1990年代半ばから減少に転じ、男性の平均寿命が50歳代になるなど、この問題も現在に至るまで継続している。

以上のような混乱の原因について、多くの研究は、体制転換を経て成立した新しい政治

体制における「国家の弱さ」や「統治能力の欠如」を指摘してきた（Linz and Stepan 1996; Huskey 1999; Solnick 2000; Herrera 2001; Lynch 2005）。市場経済化を実現するには、国家制度の確立が必要条件であったにもかかわらず、必要な制度が整備されず、ロシア国家の統治能力が弱かったことが、一貫性を持った政策の実施や財政の健全化などを妨げたというのである。従来こうした問題については、エリツィン大統領のパーソナリティや健康状態など、政治制度とは直接関係のない状況的な要因が指摘されることが多かった。しかし、こうした問題の根源の1つとして、1993年憲法に規定された大統領制と連邦制の問題があると考えられる。つまり、本稿の考察は、「国家の弱さ」の原因を政治制度に内在的な問題として捉え直すための視座を提供するものである。1990年代の中央・地方関係は、大統領（及びその周辺）と連邦構成主体指導者との間の個人的、家産的な関係によって成り立つ部分が大きかった。それに対して、2000年に大統領に就任したプーチンは、自らの政策目標としてこうした関係の脆弱性を危惧し、「垂直的権力」や「法の独裁」の回復を掲げた。具体的には、連邦制改革をはじめとする中央集権化と与党「統一ロシア」の整備を推し進め、より安定的な体制の構築と統治の効率化を目指すことになったのである。一般に指摘されるプーチン政権下でのロシアの「権威主義化」は、このような背景の下で行われたことを理解する必要がある。次章以降の分析は、このようなロシアの政治体制の発展を見る上での適切な出発点を提供する。この点が、本稿がもたらす第一の学術的貢献となるだろう。

また、以上の点を議論するための方法として、本稿は独自の分析枠組と新たな資料を用いて、体制転換期の政治過程を捉え直す。ロシアの体制転換は、複数の改革が交錯しながら展開するという「重層的転換」であった。この点を考慮し、ダイナミックな体制転換の全体像を捉え直す。そしてそのために、従来の研究では十分に検討されてこなかった新たな資料を利用する。特に、最高会議、憲法委員会、憲法協議会という3つの機関は、憲法制定に至るまでの政治過程においていずれも重要な役割を果たした。これらに関する資料を新たに検討し、この時期の政治過程を再構成すること、そして複数の改革の連関のあり方を具体的に提示することが、本稿の第二の意義となる。

最後に、理論的には次のような意義を持つ。従来、体制転換期の制度形成を扱う研究の多くは、比較政治学における主流理論である合理的選択論によって説明を試みるものが多かった。それによると、異なる利益を持つ主体が戦略的に行動し、自己の利益を最大化することを目指した結果として、制度は形成される。したがって、その制度は、それが形成される時点で最も優位に立つ主体の利益や選好を反映したものとなると推論される。これ

に対して、本稿は「重層的転換」が起こる中で主体の選択肢は徐々に限定されていき、さらに各主体の利益が非常に流動的な状況下での選択は、その選択をした主体の想定と異なる帰結をもたらしうることを示す。しかも、その帰結を「偶発性」や「複雑性」に帰して説明するのではなく、先行する政治体制の特徴やそこから生じた体制転換過程を考察することによって、論理的に明らかにする。その意味で、本稿の理論枠組は、主体中心の合理的選択論と構造論という2つのアプローチを架橋するものである。

## 第2章 ソ連の統治機構とその矛盾

本章では、ソ連はいかなる統治機構を有していたのか、そしてその統治機構はどのような過程で破綻をきたし、体制転換と国家の解体に至ったのかを整理する。現在のロシアの統治機構の特徴を考える際に、旧体制（ソ連）がどのようなものであったか、そしてその体制の崩壊と国家の解体とは何を意味するのかを理解しておくことは不可欠であるが、その理由を本稿のアプローチに即して述べると、以下のようになる。

第1章で定義したように、政治体制を「政治権力が、社会内で広範な服従を確保し、安定した支配を持続するときに、それを形づくる制度や政治組織の総体」であると捉え、体制転換とは、この「安定した支配」を支える制度や政治組織（統治機構）が運用される基本的パターンの中で矛盾が顕在化した際に、その改革や根本的な転換を求めようとする運動であると考えられる。したがって、体制転換過程で生じる政治主体間の対抗関係は、旧体制の「矛盾」に大きく依存しており、体制転換の帰結として生ずる新たな政治体制とは、この「矛盾」を争点とする政治主体間の相互作用の結果である。この「矛盾」は、旧体制を支えてきた「支配の基本的パターン」の中から生じてきたものであるため、「矛盾」の内容、そしてそれが体制転換に与えた影響を考察するには、まず旧体制における統治機構の特徴を把握することが必要となる。

また、旧体制の統治機構は、体制転換過程において政治主体が新たな政治制度を構築しようとする中で、主体の選択肢を限定するという意味でも重要である。統治機構内の「矛盾」の顕在化は、それを解消する必要性を生じさせるが、そのことは、それまでと全く異なる統治機構が形成されることを必ずしも意味しない。むしろ、旧体制の中で蓄積された政治エリート間の資源配分や利益関係は、体制転換期における彼らの行動に影響を与えると考えられる。ただし、ここでは、体制転換後にも旧体制の遺制が残存したという「制度の経路依存性」を主張したり、「党＝国家体制」という統治機構の特徴が、ロシアに成立した新しい統治機構の特徴を決定づけたと主張するわけではない<sup>1</sup>。そうではなく、旧体制の特徴が新たな政治体制・国家の成立過程における争点の顕在化の仕方と、その争点をめぐる対抗関係の形成に重大な影響を及ぼしたと考える。つまり、体制転換期に顕在化した「矛

---

<sup>1</sup> 本稿は、現在のロシアの政治体制にソ連時代の公式・非公式の制度が残存しているとは、ア prioriには考えない。それと同時に、それらが残存する可能性を否定するものでもない。

盾」は、当然旧体制の特徴に起因するものであるし、旧体制下での資源の配分や利益関係が、体制転換における対抗関係の形成にとって重要な役割を果たしたと想定する。そして、そこで生じた問題がどのように解決されたか、または解決されずに残存したのかという点は、このような対抗関係における政治主体間の相互作用の結果であると考ええる。

したがって、本章での目的は、社会主義体制の崩壊やソ連解体の要因を明らかにすることではなく、次章以降で体制転換過程における政治対立を具体的に分析していく上で、ロシアの政治エリートがどのような課題に直面していたのかを整理することにある。第1節では、ソ連の統治機構の特徴と、体制末期に顕在化した「矛盾」がいかなるものであったかを明らかにする。そして、第2節では、1985年にソ連共産党書記長に就任したゴルバチョフの改革の試みが、いかに体制転換と国家の解体を招き、その過程でロシアはどのような問題に直面することになったのかという点について述べる。

## 第1節 ソ連の統治機構

一言で「ソ連の解体」と言っても、それは様々な意味を持ちうるが、以下では、社会主義経済システムからの転換、共産党一党支配の終焉、そしてそれに伴う中央・地方関係の動揺と国家の解体という局面に着目する。ソ連の解体の大きな特徴は、これらが同時に起こったという点にあり、そのことは、ソ連という体制の中でこれらが強く関連し、一体となっていたことを示している（石井 1995b, 5-6）。逆にいえば、共産党による意思決定の独占と、共産党の中央集権的構造という条件の下で生じた政治と経済の一体化が、ソ連という体制の中核的な特徴をなしていた。そして、体制を揺るがすような「矛盾」は、当然これらの関連の中で生じた。

本節では、体制末期に「矛盾」として顕在化したことで改めて確認されることになったソ連の統治機構の特徴を整理する。ソ連においては、党機構と国家機構が密接な関係にあったが、以下では、まず、それらの構造的特徴を整理する。続いて、この「党＝国家体制」がいかなる形で機能していたのか、そしてそこにどのような矛盾が生じていたのかを明らかにする。

### 第1項 「党＝国家体制」の成立とその構造

一般的に、旧体制の正統性を否定する革命政府は、国家機構を一から作りかえる必要があり、その安定にはある程度の時間を要すると考えられる。10月革命の担い手であったボリシェヴィキもその例外ではなく、ボリシェヴィキは、革命後すぐに一党支配体制を確立できたわけではなかった。当初のソヴィエト権力は、各地で成立した複数のソヴィエト政府の寄せ集め的な存在にすぎず、ボリシェヴィキと対抗する立場をとる各地の民族運動に対しても民族自決原則を尊重せざるを得なかった。ソヴィエト政府に代わり、共産党組織が統治機構として確立するには時間を要し、その過程では内戦も経験した（Rigby 1990）。

共産党組織は、内戦が収束したのち、1920年代を通じて少しずつ都市から農村に拡大していった。そして、1922年12月に、ロシア、ウクライナ、白ロシア、ザカフカース連邦（グルジア、アゼルバイジャン、アルメニア）の4共和国による連邦条約が締結され、ソ連邦が結成されると、ソ連共産党を頂点に、共和国<sup>2</sup>、自治共和国（党組織上は州として扱われる）、地方、州、自治管区、地区、市というように、行政区画ごとに党組織が設けられ、末端の初級党組織は職場ごとに作られた。これらは、垂直方向のみに結びつくことで、ソ連共産党を頂点とした中央集権的構造を形成した（図2-1参照）。

すべての党組織は、ビューロー、党委員会といった指導機関を持ち、州レベル以上には監査委員会、共和国レベル以上には中央委員会と中央監査委員会が設置された。そして、党全体の活動を指導していたのは、ソ連共産党中央委員会に設けられた政治局と書記局であった。政治局は、名目的には中央委員会の委任を受けた事項のみを管轄する機関であったが、実質的には、党における主要な政策決定を執り行っていた。

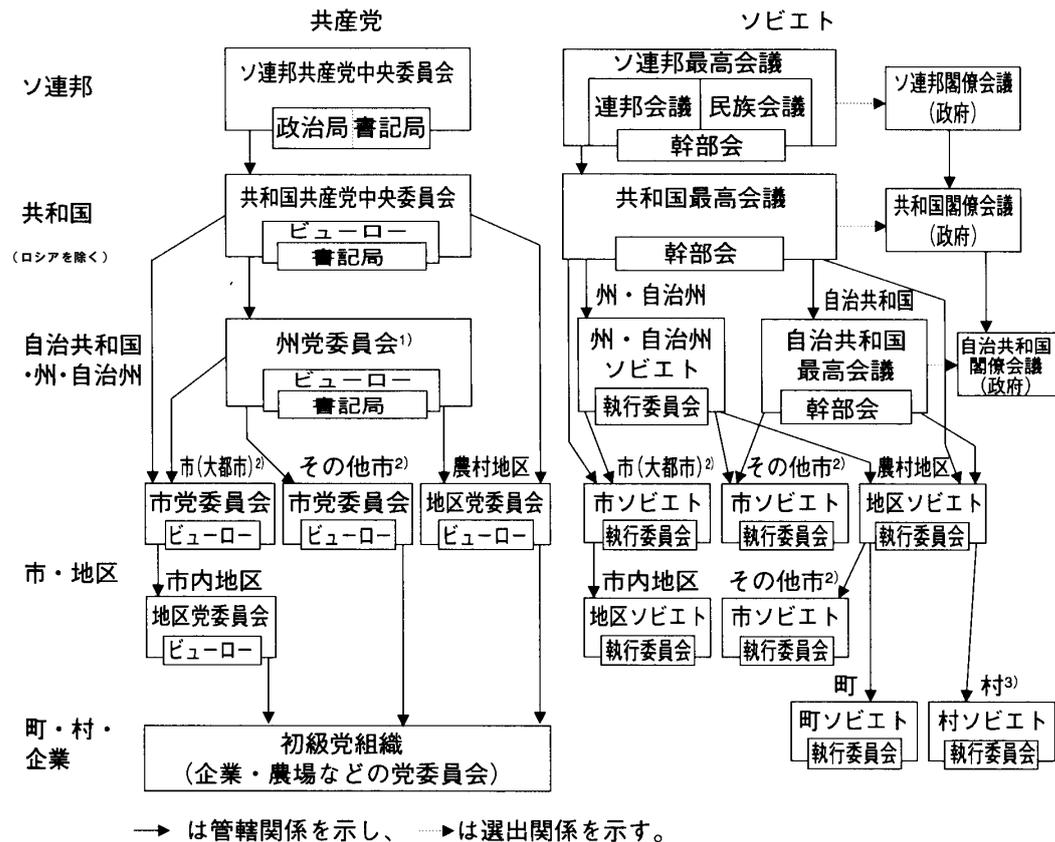
それに対し、書記局は元来それほど重要な機関ではなかった。それは、1919年1月に設置された党中央委員会組織局が、当初は党員の人事を一元的に管理していたためである。しかし、1922年4月に書記長に就任したスターリンが、党内の権力闘争を通じて情報や人事権を書記局に集中していくと、書記局は大きな権限を持つ機関となった。共産党による一党支配体制が確立する中で、党書記局は人事を掌握する分野も拡大していき、ソ連社会のあらゆる分野において幹部の選抜、教育訓練、人員の配置を行うようになった。そして、形式的には選挙によって選ばれることになっている代議員やその他のポストは、実質的にはすべて党の上部機関によって任命されることになった。このように、党による人事権の

---

<sup>2</sup> 例外的にロシア共和国にだけは1990年まで党組織が作られなかった。このことは、ソ連という国家の再編が問題となった1990年以降に大きな意味をもった。この問題については、第3章第1節で詳述する。

掌握（ノメンクラトゥーラ制<sup>3</sup>）は、党が人事を通じて国家及び社会に対して「指導的役割」を行使するための制度的基盤となり、共産党による支配の中核となると同時に、共産党内部のヒエラルヒーを保つ上でも中心的役割を果たしていた（上野 1995a, 118-130）。

図 2-1 プレジネフ時代の共産党・ソヴィエト機構組織図



（出典）地田（2004, 41）を一部修正。

共産党がこのような垂直的で集権的な党機構を持ち、あらゆる分野の人事を一元的に管理するノメンクラトゥーラ制を基盤としたという点に、「党＝国家体制」の最大の特徴がある。塩川（1993, 36）は、この「党＝国家体制」を「単一支配政党が重要諸政策を排他的に決定し、その政策が国家機関にとって直ちに無条件に義務的となり、かつ党組織と国家機

<sup>3</sup> ノメンクラトゥーラとは、各級の党委員会が人事を管轄する「職名のリスト」とそのポストにふさわしい「候補者リスト」を指し、転じて、そのような任命職にある幹部やエリートなども意味した。このリストに基づき行われる人事制度が「ノメンクラトゥーラ制」と呼ばれた（上野 1995a, 102; 地田 2004; Ogushi 2008, Appendix 1）。

関が機能的にも実体的にもかなりの程度オーバーラップしている」と定義した<sup>4</sup>。また、リグビー (Rigby 1990, 6) もソ連を「単一組織社会」という概念で分析する上で、(1) 社会活動のすべての領域が、フォーマルな階層組織によって支配・指揮・運営される、(2) 共産党組織が他のすべての組織を単一の組織的総体として統合する、(3) この統合された総体内部におけるフォーマルな地位が権力、ステイタス、物理的報酬の主要な決定要因であるという特徴を挙げている。次項で見るように、以上の点がソ連という政治体制の特徴をすべて表しているわけではない。ただし、ここで重要なのは、「党＝国家体制」の基本的な特徴は、(1) 集権的構造を持つ党機構が国家と同一化していたこと、そして、(2) それが経済活動を指揮しつつ、教育・医療など様々なサービスを提供することによって、社会の大部分を覆っていたことにある、という点である。また、そのようなシステムを維持するために、膨大な官僚機構が存在していたことも重要である。

他方で、憲法でソ連の国家制度における政治的基礎と位置付けられていたソヴィエトは<sup>5</sup>、長らく有名無実な存在であることを余儀なくされた。そもそも「ソヴィエト」とは、「会議」を意味する普通名詞であるが、1905年の第一次ロシア革命の中ではじめて「労働者の代表者機関」という意味で用いられて以来、労働者にとって重要な意味を持つ言葉となった。そして1917年の2月革命の際には、各地でソヴィエトが結成され、これらが革命の担い手となった。もっとも、各地のソヴィエトの実態や役割は一樣ではなく、当初はそれぞれが独自の権力体となることを志向していた。10月革命後、ソヴィエト組織の整備が行われると、ソヴィエトは共産党機構を中心とする集権的な統治機構に組み込まれていく中で実質的な力を失っていき、「人民権力の象徴」という擬制をまとう存在となった。

ソヴィエトが実質的な権力を喪失したのは、次の2つの理由による。第一に、共産党がソヴィエト選挙の候補者選出過程に決定的な役割を持っていたことである。選挙は、共産党が選出した単独の候補者を信任するのみで、実質的に国民に選択の余地が与えられていなかった。第二に、ソヴィエトは、共産党の決定を全会一致で追認するだけの機関と化していた。ソヴィエトは、そのような形式的選挙で選出された代議員から構成されたために、その独自性を失っていた。ソヴィエト空洞化のこの2つの要因は、ペレストロイカ期にソ

---

<sup>4</sup> 「党＝国家体制」がどの時期に成立したのかという点については、様々な議論がある。塩川(1993, 77-120)のほかに、溪内(1978)、石井(1981; 1995a; 1995b)なども参照。

<sup>5</sup> 例えば、1977年ソ連憲法第2条では、「ソ連邦における全権力は人民に属する。人民はソ連邦の政治的基礎をなす人民代議員ソヴィエトを通じて国家権力を行使する。他のすべての国家機関は人民代議員ソヴィエトの監督の下に置かれ、ソヴィエトに報告の義務を負う」と記されている。

ヴィエト（議会）にいかにか実質的権力を付与するかという議論の中で、大きな焦点となった。

## 第2項 「党＝国家体制」の機能

次に、第1項で述べた「党＝国家体制」の構造的特徴が、ソ連の中で実際にいかにか機能していたのかを検討しよう。共産党は、共産主義社会の建設というイデオロギーによって社会を変革することを、第一義的な目標としていた。そして、それを達成する手段として国家権力を奪取し、中央集権的な組織化を伴う指令経済（行政的＝指令的経済システム）を採用した。ただし、体制が安定化していく中で、イデオロギー統制の持つ意義は徐々に減少していき、社会全体に対して共産党が果たす機能は、主に経済の管理、運営に向けられるようになった。

この行政的＝指令的経済システムを運営していく上での前提であったのが、(1) 共産党の意思決定独占、(2) 中央集権的計画経済、(3) 国家的所有の支配、という3つの要素であった。そして、ゴスプラン（国家計画委員会）で作成された中央計画が、经济管理機構のヒエラルヒー（省庁、部局、企業合同）を通じて、多数の義務的指標やノルマなどに分解されながら、末端企業に下達され、その遂行が義務付けられた。この過程において、各級党組織は、それを側面から監視するという役割を担っていた（佐藤 2004, 434）。このことから、前項で記した「党＝国家体制」の集権的構造が、体制の運営において不可欠な存在であったことが分かる。

ここでは、「党＝国家体制」の機能として、2つの点を指摘することができる。第一に、ソ連の経済は中央でなされる政治的な意思決定に強く依存しており、行政的・指令的に操作されるものであった。指令を下す中央機関と生産を担う企業との関係は、独立した組織間関係ではなく、巨大なヒエラルヒー構造を持つ組織内関係であった。そのため、この経済システムは政治体制との密接なかかわりあいの中で存在することになった。この「政治と経済の一体化」は、「党＝国家体制」の大きな特徴であった（佐藤 1975, 118; ブルス 1978, 第7章; Bunce 1999b, 22）。

しかし、中央の意思決定に基づく指令によって、ソ連経済がすべて決まっていたわけではない。「党＝国家体制」は全体としては指令の役割が支配的であったが、部分的にはそこから逸脱する要素が存在したのである。これが、「党＝国家体制」の2つ目の特徴である。

リグビーは、一般論として、個人の活動の社会的役割を決定し、割当て、調整する機能として、慣習、交換、指令という 3 つを挙げ、ソ連ではこの中で指令が最も根本的な要素であったが、他の要素も存在していたことを指摘している (Rigby 1990, 9)。交換 (市場経済) に不可欠な貨幣は、ソ連においても不要とはされず、それは指令 (計画) を補完する存在として捉えられた。そして、これと関連して経済の分権化も生じていた。組織化・集権化を前提とする指令が、慣習や交換の要素で補完されていたということは、組織の部分的分権性が必要であったということを示している。ノーヴは、これを「集権的多元主義」という用語で表現した。ソ連の経済システムにおいては、中央での計画を担う Gosplan の仕事や決定が多岐にわたっていたため、かなりの権限が省に移譲されていたし、実際に、ソ連経済が機能していたのは、中央の計画官が事実上細部の決定をほとんど行わないからであった (ノーヴ 1986)。このように、「党=国家体制」は、基本的構造としては集権的であったが、部分的に分権的傾向を有していた。そして、こうした傾向こそが、ソ連経済を背面から支えていたのである<sup>6</sup>。

それでは、このような分権的傾向とは、具体的にどのようなものであろうか。分権化の特色や程度は、時期により異なるが、本稿の関心にに基づき、ここでは主にペレストロイカ前に存在していた傾向のみを論じることとする。

分権的傾向の 1 つは、企業の自立性である。各企業の経営者は、中央が生産課題を作成する際に、いかに少ない課題を受け取り、与えられた課題の達成を容易にするかに腐心した。そのため、経営者は企業の生産能力を上部機関に対して隠し、それを低く見せかけようとした。同時に、課題を超過達成しすぎると、翌年の計画で高い課題を与えられる恐れがあるので、課題をあまり大幅には上回らないようにも心がけた。経営者と中央との間のこのような情報の非対称性ゆえに、計画は中央から一方的に課されるものではなく、そこには一定の交渉の余地が残されることになった。

企業ごとに設けられた初級党組織は、このような行動指針を持つ企業経営者と協調することに利益を見出した。なぜなら、企業の業績が悪ければ、経営者だけでなく初級党組織も非難されることになったからだ。こうして、初級党組織は、企業の利益促進のために経営者と共謀し、党指導部の持つ優先事項にしばしば反するような行動をとった (Rutland 1993, 48)。また、企業は、従業員に対して住宅、医療をはじめとする多様な社会サービスを提供

---

<sup>6</sup> 経済体制をめぐる一般的考察及び社会主義体制の基本的特徴を包括的に論じたものとしては、塩川 (1999, 78-130) も参照。

する役割も担っていたから、企業の経営者は人々の生活に対して大きな権力を握ることになった<sup>7</sup>。こうして、企業を中心として独自のネットワークが形成されることになった。

第二には、経済が発展し、「党＝国家機構」が肥大化するにつれ、省庁間・部門間での目標の食い違いや利益の対立が生じたことを指摘できる（佐藤 1975, 93）。スターリン期以降のソ連における多元主義の兆候を指摘したハフやラトランドも、党が経済を運営する上で果たす主要な役割として、省庁間の利害の対立を調整していた点を強調している（Hough 1971; Rutland 1993）。このように、「党＝国家機構」の巨大なヒエラルヒーの中では、部門間での目標の食い違いや、国家機関の指令と党機関の指示の重複など、様々な問題が生じた。そして、その結果として、システムが想定していない、またはシステムから逸脱した行動が観察され、しかもそうした行動こそがシステムの持続を支えるという逆説的な状況が生じていた。

以上のように、ソ連の政治体制においては、共産党の集権的機構が発する指令が、社会・経済の中核であったことは間違いないが、体制が運営される中では、それにとどまらない分権的要素も存在していた。

### 第3項 「党＝国家体制」の矛盾

以上のような構造と機能を有していた「党＝国家体制」は、1929年に始まった第一次5ヶ年計画以降、急速な経済発展をもたらし、ソ連を米国に次ぐ世界第二の工業・軍事大国にするなど一定の成果を収めた。国内の少数民族を含め貧困は一掃され、非識字者の解消、普通中等教育の普及、無料医療の発展、科学技術の向上などが達成されたことも、経済発展の成果であると言えよう。他方で、この経済成長は、重工業部門重視の政策によってもたらされたものであり、戦後復興期が終わると、早くも経済の不均衡が目立つようになった<sup>8</sup>。そのため、1960年ごろからは、ソ連経済は製品の質や生産効率といった面で深刻な問題に直面し、1970年代後半の第十次5ヶ年計画のあたりからは、成長率の低下が顕著になった。このように、当初は華々しい成果を挙げたかに見えたが、その背後では、ソ連の経済システムには重大な「矛盾」が蓄積されていた。そして、ゴルバチョフがソ連共産党書

<sup>7</sup> 国有農場、集団農場においても、人々は都市から離れて集団生活を送るため、農場及びその経営者に大きく依存していた。

<sup>8</sup> 1951年から1980年までの5ヶ年計画の平均成長率では、一貫して生産財生産が消費財生産の伸び率を上回っていた（左治木 1995, 136）。

記長として登場する頃には、ソ連経済にとって改革は不可避な状況であった。

しかし、「党＝国家体制」の内部には、経済的行き詰まりを打開するための改革を妨害する要素が存在した。例えば、佐々木（1999a）は、ソ連の経済システムが資源を一元的に管理するものであったがゆえに、中央のエリートは改革拒絶勢力となり、ソ連の抱えるジレンマが膨れ上がっていった様子を描出している。スターリン期に急激な重工業化を進める上で構築された国家による垂直型の資源コントロールは、その後工業化の進展という本来の目的の外に、中央のエリート集団の地位を安定させるものとして再構築されていったため、このエリート集団が改革を拒絶する政治勢力となった。そして、国家統合の安定は、重工業部門の膨張を放置することに立脚するというジレンマを抱えていた。かくして、エリート集団の安定のために経済的効率性は犠牲にされ、結果として体制に大きな負担を与えた。

これに対し、バンス（Bunce 1999b）は、政治と経済の融合だけでなく、党と国家の融合によって成立した「党＝国家体制」は、大規模な階層的機構の内部で、垂直的にも水平的にもエリートを分断する作用を持っていた点に着目し、指導者の継承問題、国際環境の変化などによって政治的機会構造が大きく変化する中で、制度の「自己破壊的（subversive）」な特徴が顕著になり、システムの上層部の不安定化がシステム全体を不安定化させるという連鎖反応を引き起こしたと論じている。

以上のように、「党＝国家体制」は、一定の時期までは効果的であり、安定していたかに見えたが、秘かにその内部に大きな矛盾をため込んでいた。そのような矛盾は、それまでも全く認識されていなかったわけではなく、様々な形で改革が試みられてきた。しかし、ペレストロイカを契機として、それが一気に噴出すると、最終的にシステム全体が崩壊するという結果に至ったのである。

## 第2節 ペレストロイカとソ連の崩壊

本節では、1985年3月のゴルバチョフ書記長就任から1991年12月のソ連邦解体に至るまでの経緯を概観する。特に、ペレストロイカと呼ばれた改革運動の中で、どのような問題が争点となり、各争点がどのように交錯していったかを明らかにすることが、本節での議論の中心となる。前節では、共産党を中心に政治と経済が一体化し、人事を中心として中央が地方を指導することによって、社会活動のほぼすべての領域が、1つの「組織」の内

部に包摂されていたことが、ソ連の基本的特徴であったという点を確認した。以下に見るように、この点は、ペレストロイカ期の政治過程に重大な影響を及ぼすことになった。ほとんどの社会領域が 1 つの組織内に包摂されているソ連では、ある問題が改革の俎上に乗ると、ほかの領域における改革の必要性も顕在化するという具合に、改革の連鎖が生じたのである。

本節の目的は、個々の争点をめぐりどのような勢力が利害を対立させていたのかという点を詳細に記述し、体制崩壊とソ連解体の理由を検討することではなく、既存研究の業績に依拠しながら、改革の連鎖の全体像を明らかにするとともに、ソ連解体後に引き継がれる論点がどのように生じ、何が未解決のまま各連邦構成共和国に引き継がれていったのかを整理することにある。したがって、以下ではソ連とロシア（をはじめとする各連邦構成共和国）との関係をめぐる論争にも若干言及することになるが、その主張の内容を含め、より詳細な叙述は次章で行うことにする。

### 第1項 ゴルバチョフの登場

ソ連経済は、第二次世界大戦直後までは、重工業中心の政策を梃子に大幅な近代化を進めることに成功した。しかし、1960年代から製品の質や生産効率といった面での問題が目立ち始め、1970年代後半からは、成長率の低下が顕著になっていた。さらに、社会的指標においても、先進資本主義諸国から立ち後れるようになった。ゴルバチョフの登場は、このような経済的停滞への対応が不可避になった時期に重なったものであった。

生産効率を好転させるために、過度に中央集権的な経済管理を改めて、企業の自主性を増大させようとする試みは、ペレストロイカ以前にもフルシチョフや、ブレジネフ時代のコスィギン閣僚会議議長（首相）によって行われた。しかし、「党＝国家体制」が確立する中で肥大化した官僚機構には、中央集権的な管理制度の下で多大な利益を得ているエリート集団が存在しており、いずれの改革も彼らの強い抵抗を受けて骨抜きにされていった（左治木 1995, 147-148; 佐々木 1999a）。特に、フルシチョフの後を受けて共産党第一書記（1966年に書記長に改称）に就任したブレジネフ体制においては（とりわけブレジネフ自身が病気になるまで 1974年以降）、経済は長期低落傾向を示し、党官僚の腐敗が進行した。この時期は、後の改革派から、「停滞の時代」と批判されることになる。

ブレジネフの後を受けて 1982年 11月に共産党書記長に就任したアンドロポフは、綱紀

粛正と労働規律の強化を敢行し、ゴルバチョフを農業部門担当に登用するなど、人事の刷新にも乗り出した。このように、アンドロポフは、ブレジネフ時代からの転換を図ろうとする改革志向が強い人物だったことがうかがえる。しかし、アンドロポフはわずか半年で病気のために執務が困難になり、1984年には死去したために、実際には新しい政策を打ち出すには至らなかった。後を継いだチェルネンコは、アンドロポフとは対照的に保守的な人物で、改革の機運は一時停滞することになった。だが、そのチェルネンコも高齢で病弱であり、書記長就任後1年あまりで死去した。相対的に安定していたブレジネフ期には、経済が停滞しただけでなくエリートの高齢化も進行しており、1980年代になると、指導部の世代交代が求められていた。当時54歳であったゴルバチョフは、政治局員の中で最も若く、事態を開眼できる新たな指導者として期待され、1985年3月に共産党書記長に就任したのである。

ゴルバチョフは、書記長就任直後から経済改革を進めることになるが、コスィギン改革とは違い、ゴルバチョフ時代に本格的な経済改革が始まる蓋然性が高まった要因として、ブラウンは以下の4点を指摘している。第一に、ゴルバチョフが党書記長に就任した時には、客観的な経済の動態が以前よりはるかに悪化していた。すなわち、経済改革の必要性が、より強くかつより多くの人に認識されるようになっていたのである。第二に、コスィギンの時代には他に参照すべき改革モデルが存在しなかったのに対し（逆に「プラハの春」の鎮圧により、改革の機運は削がれていった）、ゴルバチョフの時期までに、中国や東欧で経済改革の経験が蓄積され、ソ連指導部の改革に対する受け取り方が変化した。実際、1987年に制定された国営企業法では、ハンガリー型の改革案が採択されることになった。第三に、改革主導者が首相（コスィギン）ではなく、より権限の大きい共産党書記長であった。ソ連では、閣僚会議（政府）の権限は相対的に小さく、改革の遂行には共産党指導部の支持が必要であった。そして第四に、ゴルバチョフの提示したペレストロイカは、コスィギン改革よりも包括的なものであった（ブラウン 2008, 279-285）。ゴルバチョフが、共産党書記長就任時に改革の全体像をどの程度構想していたのかという点は、議論の分かれるところであるが<sup>9</sup>、客観的な条件に加えて、ゴルバチョフという指導者のリーダーシップが発揮されうる状況が生じたことが、本格的な改革の実施を準備することになったのである。

---

<sup>9</sup> ブラウンは、ゴルバチョフは経済改革を開始した当時から、政治改革も念頭に置いていたと主張しているのに対し（ブラウン 2008, 225）、ハフは、ゴルバチョフは経済改革を達成するためのシナリオをそもそも持っておらず、旧システムの破壊が機能的な市場の出現に必要な条件を生み出すとすら考えていた可能性がある」と指摘している（Hough 1997, 105-106）。

## 第2項 ゴルバチョフの経済改革

### 「加速化」路線

ゴルバチョフは1985年3月に共産党書記長に就任すると、まず経済の「加速化」を課題として掲げた。1985年4月の党中央委員会総会における報告（「第27回ソ連共産党定期大会の招集と、その準備と実施に関する課題について」）に引き続き、1985年6月11日に「科学技術進歩の加速化の諸問題」と題された党中央委員会の会議で行われた報告において、ゴルバチョフは「社会経済的発展の加速化」を党及び国民全体の課題であるとしたのである。これは、科学技術振興策と機械工業への投資を集中的に行うことによって、経済成長の質的な向上を目指すものであった（Горбачев 1987, Том.2, 251-278）。この路線は、続く1986年2月に開催された第27回党大会で承認されることになった。

しかし、重工業への重点的投資を主軸とする改革案は、従来の経済政策のアプローチを踏襲するものであった。そのため、技術革新、経済成長率上昇のけん引力とはならず、その効果は芳しくなかった。逆に、非効率的な資金利用の蔓延、投資の拡散と未完成建築の増加など否定的な結果を多く招いた（佐々木 1999a, 162）。加速化路線が失敗に終わると、それに伴い、「加速化」という言葉も1988年ごろまでに使われなくなっていき、改革は別の形態へと移行していった。

また、ゴルバチョフの書記長就任と並行して、指導部の世代交代も進んだ。1985年4月の党中央委総会では、リガチョフ（書記（組織担当））とリュシコフ書記（経済担当）が政治局員になった。リガチョフは、アンドロポフ時代にゴルバチョフとともに書記に任命され、ペレストロイカ初期にはイデオロギーや外交も分担し、反アルコール・キャンペーン<sup>10</sup>を主導した人物である。リュシコフは1982年11月に書記になり、1985年9月に首相となった。さらに、7月にはグルジアの党第一書記シェワルナゼが外相になり、12月にはエリツィンがモスクワ市第一書記に就任するなど、1906年生まれの前ブレジネフの世代から1930

---

<sup>10</sup> 反アルコール・キャンペーンは、ゴルバチョフの初期の経済改革を代表するものであった。アルコール問題は、ソ連において長らく大きな社会問題であり、飲酒が引き起こす労働規律の弛緩や犯罪の多発に対する対策が求められていた。反アルコール・キャンペーンは、綱紀粛正や労働効率の改善を目的として取られた措置であり、その内容からも非常に注目を集めた政策であった。しかし、国家予算収入の約14パーセントを占めていた酒税収入の激減、密造酒の増大とそれに伴う闇経済の活性化など、その弊害も大きく、国民の評価も否定的なものだった。

年前後生まれの世代へと、指導部の世代交代が一気に進んだ<sup>11</sup>。

以上のように、「加速化」を中心とする初期の経済改革は、反アルコール・キャンペーンなど注目を集めるものもあったが、概して従来の政策アプローチの範疇にとどまるものであった。そのため、問題の根本的解決をもたらさないばかりか、行き詰まった経済状況を好転させることもできなかった。ゴルバチョフ自身も、この時期の経済政策が「誤りであり、時間の損失につながった」ことを認めている。ゴルバチョフは、1984年にはすでに構造改革の必要性を認識していたが、極度に不安定な経済状態に対する応急処置が必要であったために、従来のアプローチでまず修正を加え、そのあとで本格的な改革に取りかかろうと考えていたのだと回想録に記している（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 425-426）。しかし、「従来のアプローチ」は目立った効果を上げられず、経済の混迷が一層深刻化したために、ゴルバチョフは新たな方向性を模索する必要に迫られた。

### 経済改革の本格化

「加速化」という初期のスローガンが徐々に後景に退く中で、新たに「ペレストロイカ<sup>12</sup>」というスローガンが頻繁に使われるようになった。そして、それに伴い、改革の方向性にも変化が見られるようになった。

経済政策の面では、「加速化」路線に代わり、国営企業以外の経済セクターの創出や企業経営の自立化といった新たな方向性が志向されるようになり、1986年11月以降、この点に関わる法律が次々と制定された。まず、1986年11月に制定された「個人労働活動に関する法律<sup>13</sup>」（以下、「個人労働活動法」）では、従来農業以外では認められていなかった個人の副業が、29の業種で認められた。また、1987年1月の合弁企業に関する2つの閣議決定<sup>14</sup>では、外資の導入が初めて認められることになった。

---

<sup>11</sup> この中では、リガチョフだけが1920年生まれとやや年長である。

<sup>12</sup> 「ペレストロイカ」という言葉自体は、「再建」「建て直し」「改革」などを意味する一般的な単語であり、当初は体制内改革を示す言葉として用いられていたが、改革運動の展開に伴い、徐々にその意味は転化していくことになる。

<sup>13</sup> Закон СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 47 (2381). Ст.964.

<sup>14</sup> Постановление Совета Министров СССР «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран – членов СЭВ» // Собрание Постановлений Правительства СССР. 1987. № 8. Ст.38. Постановление Совета Министров СССР «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран» // Собрание Постановлений Правительства СССР. 1987. № 9. Ст.40.

さらに、企業経営の自立化という面においては、1987年7月の「国営企業（企業合同）に関する法律<sup>15</sup>」（以下、「国営企業法」）の制定（施行は翌年1月）が、大きな転機となった。国営企業法によれば、国営企業の活動は、「経済及び社会的経済発展国家計画」とともに「完全独立採算制、自己資金調達制の原則」に基づくと定められており、社会主義経済システムの中での市場メカニズムの部分的摂取（分権化モデル）を目指したものであった。また、この法律は、勤労者集団総会での企業管理者選出、労働者の自主管理機関の創設なども認めており、労働者の自主管理という形式を取り込もうとする意図も見られた。

1988年5月には、「ソ連における協同組合に関する法律<sup>16</sup>」（以下、「協同組合法」）が制定され、3人以上の市民による協同組合の結成が認められた。協同組合は、自らの生産・財政活動を独自に計画することができ、生産の拡大、生産性の向上、消費財・サービスの質の向上、雇用の創出などをもたらすことが期待された。

このように、ゴルバチョフはまず、労働者の活動範囲を徐々に広げることで、企業経営の自立化を進めようとした。これら一連の法律は、外資の導入、企業の独立採算制や自己資金調達制の採用などによる効率の改善及び財政赤字の縮小を目指したものであり、従来の経済システムから考えると大きな変化であった。

### 改革の挫折と政治改革への転化

1987年制定の国営企業法と1988年制定の協同組合法は、これまで党の決定する計画に応じて厳しく制限されていた生産活動を一定程度自由化するものであり、従来の経済システムから考えると大きな変化であった。ただし、これらの法律は、その実施が適切に確保されず、その効果は不十分なものとなった。

法律の実施を妨げた第一の要因は、官僚エリート層からの広範な抵抗であった。国営企業法の制定過程において、ゴルバチョフは、省庁や党の官僚が改革を阻もうとしていることを改めて認識したと述べているように（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 444-447）、フルシチョフやコスィギンの改革と同様、ゴルバチョフも改革に対する官僚層の強い抵抗にあった。第二には、これらの法律は、国家発注や割当については従来どおりの方式を維持したため、

---

<sup>15</sup> Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26 (2412). Ст. 385.

<sup>16</sup> Закон СССР «О кооперации в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22 (2460). Ст. 355.

実質的には国家による介入が残存し、経済の自由化は限定的なものにとどまった<sup>17</sup>。このような状況の中で、ゴルバチョフを中心とする指導部は、改革の抵抗勢力たる官僚機構自体を改革の対象とすべきだという認識を強めた。その結果、1987年後半から1988年にかけて、改革の比重は、徐々に経済改革から政治改革へとシフトしていった。

### 第3項 ゴルバチョフの政治改革

#### ソヴィエト改革と共産党改革

1986年4月に起きたチェルノブイリ原発事故をきっかけに、情報公開や言論の自由の象徴として「グラスノスチ」という言葉が、改革派知識人などに積極的に用いられるようになった。そして、グラスノスチの進展によって、以前より政治的な言説は活性化した。ただし、実際の政治過程においては党官僚が大きな権限を持つという状況には変化はなかった。ゴルバチョフは、経済改革を阻害しているのは、既得権益を守ろうとする党・国家官僚であると考え、経済改革を遂行できる環境を整備するために、官僚機構の権限縮小を中心とする政治改革に乗り出した。ゴルバチョフがそれまでの指導者と大きく異なった点は、経済改革の進展を遅らせている大きな原因である政治制度の改革をも射程に入れたという点にある。そしてそのような改革が可能になったのは、それだけ社会全体に閉そく感が広まっていたからだとも言える。このように、ゴルバチョフの改革の比重は、1987年後半から1988年にかけて徐々に政治改革へと移っていった。

ゴルバチョフ自身の言葉を借りれば、この政治改革の意義は、「権力を独占的に握っている共産党の手から、憲法でその所有者と規定されている各ソヴィエトの手に、自由な人民代議員選挙の手を通じて引き渡すこと」（傍点引用者）（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 531）にあった。実際、政治改革は、共産党改革とソヴィエト改革の2つを中心に進められ、前者から後者へと権力を移譲することが目指された。

第1節で述べたように、ソヴィエト制度は、形式的にはソ連の国家制度の中心に据えられていたが、ソヴィエトの代議員選出プロセスを共産党が支配していたために、実質的には共産党の決定を追認するにすぎない機関となっていた。1936年のスターリン憲法制定以来、ソヴィエト代議員は国民の直接選挙によって選出されることになっていたが、実際に

---

<sup>17</sup> ゴルバチョフを批判するいわゆる「改革派」勢力は、この点を根拠にゴルバチョフの改革が「中途半端」と批判した。

行われる選挙は単独候補者の信任投票であり、その候補者の選抜を共産党が支配していた。したがって、ソヴィエト改革はまず、複数候補による競争選挙を導入して、真の国民の代表を選出することを目指した。この点が、ソヴィエト改革の第一の課題となった。しかし、このようにソヴィエトの代議員を競争選挙で選ぶことが可能になったとしても、ソヴィエト自体の機能を活性化しなければ、この改革の意義は損なわれてしまう。そこで、ソヴィエト改革の2つ目の課題は、ソヴィエトを党の決定を迫認する場から実質的な決定の場へと変革することであった。そのため、新たに人民代議員大会を設置し、ソ連最高会議を常設の立法機関に変革するという構想が示された（人民代議員大会と最高会議については後述する）。ソヴィエトを党の影響力から切り離し、ソ連邦最高会議を名目的にも実質的にも国家の最高権力機関とすることが、この改革の眼目であった。

他方で、共産党改革の課題は以下のとおりであった。ソ連の政治システムの最大の特徴は、共産党が強い集権構造を持っており、その機構を通じて国家と社会の大部分を党が支配する「党＝国家体制」を構築していたことにあるが、その要は、ノメンクラトゥーラ制に基づく党の人事管理にあった。そこで、党改革の第一の課題は、党内被選出ポストの多選を制限し、かつ党書記選挙に複数候補、秘密投票制を導入して「党内民主化」を徹底することであった。このように党書記選出に競争選挙を導入することは、ノメンクラトゥーラ制の廃止を意味するものであったから、当然のことながら党官僚からは激しい抵抗が起きた。

党改革の第二の課題としては、党委員会と国家機関・経済機関との仕事を分離し、党のスリム化を図ると同時に、国家機関の自立性を高めるというものであった。党は、長年経済運営を担ってきたが、システムが複雑化していく中でその機能は徐々に党にとって重荷となっていた（Ogushi 2008, 31-32）。また、党による経済管理自体が経済の非効率性の原因ともみなされていた。したがって、党と国家の分離という課題は、単に党委員会の権力を相対的に低下させるだけでなく、経済改革を推進するうえでも欠かせないものだとされた。

このような政治改革の構想が最初に明らかにされたのは、1987年1月の党中央委員会総会であった。ゴルバチョフは、その場で、党書記選挙を複数候補、秘密投票で行うこと、地方ソヴィエト選挙に大選挙区制及び競争選挙を導入することを主張し、共産党協議会の47年ぶりの開催を提案した（Горбачев 1987, Том.4, 321-324, 360-361）。そして、1988年5

月の「第 19 回全連邦党協議会に向けたソ連共産党中央委員会のテーゼ<sup>18</sup>」において、共産党改革とソヴィエト改革を中心としたゴルバチョフの政治改革案が、党中央委員会の総会決議として採択された。

こうして、1988 年 6 月から 7 月にかけて開催された第 19 回全連邦党協議会において、ソ連の統治機構の改革が正式に決定された。その意味で、この党協議会はペレストロイカの重要な転機となった。ここでは、「第 27 回ソ連共産党大会決定の実現経過及びペレストロイカの深化に関する諸課題について<sup>19</sup>」と「ソヴィエト社会の民主化及び政治システムの改革について<sup>20</sup>」という 2 つの重要な決議が採択され、上述の政治改革構想を具体化した<sup>21</sup>。

第一の決議は、省庁改革と党機構縮小の必要性を指摘している。さらに、党機構と国家機構の機能の分離、各級ソヴィエトの全権性の回復が重要であるとされ、国家の最高権力機関の改革として、人民代議員大会の招集と、二院制の最高会議の日常的活動が、政治システムが効果的に機能するための前提条件であるとされた。

第二の決議では、政治改革の課題がより具体的に提示された。まず、ソヴィエトの改革としては、(1) 各級ソヴィエトの立法、監督、管理機能を強化し、ソヴィエトで決定される問題を拡大するとともに、ソヴィエト幹部会及びソヴィエト議長を秘密投票によって選出すること、(2) 民主的方法で選出されるソ連人民代議員大会を国家の最高権力機関とし、そこから互選されるソ連最高会議を常設の立法、運営、管理機関とすることなどが定められ、ソヴィエトを実質的な決定を行う機関として再編することが目指された。他方で、共産党の改革としては、これらの改革を遂行する上での社会の前衛としての共産党の役割と、そこでのレーニン以来の民主集中制原則の重要性が指摘され、そのためには党内の民主化

---

<sup>18</sup> Тезисы Центрального Комитета КПСС к XIX Всесоюзная конференции // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Том.15 (1985-1988). М. 1989. С.595-616.

<sup>19</sup> Резолюция «О ходе реализации решений XXVII Съезда КПСС и задачах по углублению перестройки» // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. (以下、XIX Всесоюзная конференция КПСС とする) Том.2. М. 1988. С.112-120.

<sup>20</sup> Резолюция «О демократизации советского общества и реформе политической системы» // XIX Всесоюзная конференция КПСС. Том.2. С.135-144.

<sup>21</sup> 各決議の作成に当たっては部会が組織され、そこで討議が行われたが、この 2 つの決議を準備した部会の議長はいずれもゴルバチョフであった。そのほかに、この党協議会では、「官僚主義との戦いについて」(Резолюция «О борьбе с бюрократизмом» // XIX Всесоюзная конференция КПСС. Том.2. С.147-152)、「民族間関係について」(Резолюция «О межнациональных отношениях» // XIX Всесоюзная конференция КПСС. Том.2. С.156-160)、「グラスノスチについて」(Резолюция «О гласности» // XIX Всесоюзная конференция КПСС. Том.2. С.166-170)、「法改革について」(Резолюция «О правовой реформе» // XIX Всесоюзная конференция КПСС. Том.2. С.172-175) という 4 つの決議も採択された。

が重要であるとされた。党内の民主化としては、これまでの「形式的＝ノメンクラトゥーラ的方法」に代わり、党中央委員会に至るまでのすべての党委員会の委員と書記を、複数候補による秘密投票選挙によって決定することが求められた。さらに、党と国家の機能分離を進めるうえで、党委員会機関（アパレート）の削減と権限の縮小についても言及された<sup>22</sup>。

ただし、この決議に記されたような複数候補による秘密投票選挙が、党協議会の後にすんなりと導入されたわけではなかった。ノメンクラトゥーラ制度によって権力基盤を築き上げてきた党官僚が、当然のことながらこれに激しく抵抗したため、1989年8月から9月ごろまでは、州レベルの党委員会第一書記と連邦構成共和国党中央委員会第一書記の選挙はおおむね従来の方式（事実上の任命）によって行われた（上野 1995b, 221; 上野 1999, 339-381）。だが、徐々に複数候補選挙が導入されていったことも事実であり、従来のノメンクラトゥーラ制からの大きな転換がなされたことは間違いない。

### 人民代議員大会の創設

第19回党協議会での2つの決議に示された方針に基づき、1988年12月に憲法が改正され、人民代議員大会の創設と最高会議の改革についての法的基盤が整備された。これにより、政治改革の柱の1つであるソヴィエト改革が、実際に始動することになったのである。そして、1989年3月にはソ連人民代議員選挙が実施された。

人民代議員の選挙は、地域選挙区、民族・地域選挙区という2種類の選挙区で行われ、それぞれ750名ずつの代表が選出された。この選挙は、従来単独候補で行われていたものとは異なり、複数候補が争う競争選挙の実質を備えたものであった。実際、都市部を中心に有力な地方党幹部が落選するケースも散見され、ソ連の政治史の中で期を画す出来事となった。他方で、人民代議員大会は、社会団体（ソ連共産党、労働組合、協同組合、コムソモールなど）の代表枠を設け、その枠に全体の3分の1（750名）を確保し、団体ごとに代表が選出された<sup>23</sup>。こうして、ソ連人民代議員大会は、合計で2250名から構成される巨

<sup>22</sup> 1988年8月から9月にかけて、党機構の削減が具体化された。そこでは、新たに六つの中央委員会付属の委員会（комиссия）を設置し、これらが部局を監督するという制度が導入され、党中央委員会書記の地位を相対的に低下させた（Ogushi 2008, 32-53）。

<sup>23</sup> 全体の3分の1を選挙ではなく社会団体に確保するというこの制度設計は、既存エリートの流出に伴う過度の混乱を防ぐ意図があった（上野 1995b, 214-215; Remington 2001, 26-30; Ogushi 2008, 57）。しかし同時に、この制度設計が改革を「遅らせ」る結果を招いたとして、当時ゴルバチョフの補佐官をしていたチェルニャーエフは批判的であった（チェルニャーエフ 1994,

大な最高権力機関となったのである。

これに対し、最高会議は、人民代議員の互選による 542 名（連邦会議 271 名、民族会議 271 名の二院制）から構成された。人民代議員大会が、従来の最高会議と同様に非職業的議員からなり、基本的に年に 1 度招集されるだけであったのに対し、最高会議は常設の立法機関として、実質的な意思決定を担うことが想定された。そして、1989 年 5 月に招集された第 1 回ソ連人民代議員大会において、ゴルバチョフが最高会議議長に選出された。

人民代議員大会と最高会議という二層構造を持つ議会制度の整備によって、共産党の権力は相対化され、政治改革は新たな段階に入った。しかし、人民代議員大会は、2000 名を超え、通常は年に 1 度しか招集されない上に、実質的な審議を行う経験も欠如しており、非常に非効率であった。また、最高会議も、同じく経験不足であり、かつ政党・会派などの制度が整備されなかったために、共産党に代わる新たな権力の中心となることは容易ではなかった。そのため、1990 年に入ると、政治改革はさらに新しい局面を迎えた。

#### 憲法第 6 条の修正、大統領制導入

共産党の権力が減退する中で生じた「権力の空白」は、人民代議員大会と最高会議からなる新しい議会制度では埋めることができなかつたため、新たな「権力の中心」として、大統領制の導入が構想された (Ogushi 2008, ch.3)。また、それとほぼ並行して、共産党の指導的役割を記した憲法第 6 条を改正する動きも起こった。議会制度改革に続き、大統領制を導入することで権力分立原則が明確に打ち出され、また、憲法第 6 条の改正によって共産党以外の政党の活動が公式に認められるというこの 2 つの変化は、「党＝国家体制」の統治機構の根幹が変革されたことを意味するものであった。

1989 年末の段階で、ゴルバチョフは、憲法第 6 条を改正し、複数政党制を導入することには慎重な態度を示していた。しかし、1990 年 2 月の党中央委員会総会では、そこから一転して (1) 党は法的・政治的優位を自認しない、(2) 政治的多元主義の発展過程では諸政党の創設もありうる、(3) ペレストロイカ推進のために広範な権限を備えた大統領制の導入が考慮されねばならないという考えを明らかにした (木村 2002, 26)。そして、この 2 月総会は、大統領制と複数政党制の導入を含む憲法改正案を記した政治綱領を採択し、続く 3 月の総会で、大統領候補にゴルバチョフが推挙された。続けて、第 3 回臨時ソ連人民代議

---

216-217)。

員大会は憲法改正案を採択し、その後ゴルバチョフを大統領として選出した<sup>24</sup>。また、この大会では憲法第6条を修正し、1990年7月に開かれた第28回ソ連共産党大会において、新しい党綱領が採択され、党規約が改正された。ゴルバチョフは共産党書記長の地位にとどまり続けたが、以上の過程を経て、共産党を中心とするソ連の統治機構は解体し、大統領を中心とした統治機構へと変容することになった。

## 政治改革の意義

ゴルバチョフは、経済改革を遂行するために既存の統治機構の変革が不可欠であると考え、「党＝国家体制」の変革を、議会改革と共産党改革という2つの方向から模索した。ソ連の中で、ノメンクラトゥーラ制度に基づく候補者指名は、中央が地方党組織の人事を統制する上で重要な機能を果たしてきたものであり、集権的な統治機構の要であった。そのため、「党内民主化」の号令とともに中央の指導性が制限され、競争選挙を経た代議員から成る議会制度を構築したことは、非常に大きな意味をもった。

また、政治改革は、共産党が管轄する領域を縮小することで、国家機関の自立化を図るとともに、共産党自体のスリム化も目指していた。このスリム化は、管轄する問題のスリム化（党と国家の分離）であると同時に、中央・地方関係のヒエラルヒーを相対化することでもあった。したがって、当初は、経済改革に抵抗する党書記局の機能を低下させることを目的として、「党内民主化」をはじめとする政治改革が始まったが、そのような意図をこえて、改革は政治の多元化を促し、各共和国に自立的な勢力が伸長する契機を形成することになった（塩川 2007a, 156-157）。

ゴルバチョフが進めた共産党権力の相対化は、ゴルバチョフ自身の権力基盤を掘り崩すものでもあった。そこで彼は、大統領制の導入によって、最高意思決定機関を従来の共産党政治局から大統領府へと移し、新たな「権力の中心」を設けようとした。しかし、政治の多元化の中で対抗勢力が予想以上の速さで力をつけ始めた上に（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 610）、ゴルバチョフの側近も政治改革に対する態度が異なったために（上野 1995c, 283）、権力の移転はなかなかうまく進まなかった<sup>25</sup>。他方で、連邦構成共和国の政治エリートは、必ずしも一貫した改革のシナリオを持っていたわけではないが、急速に発言力を拡大した。

<sup>24</sup> 改正された憲法では、最初の大統領は公選ではなく人民代議員大会が選出することになっていた。

<sup>25</sup> ゴルバチョフ自身に、大統領を中心とした統治機構を制度化しようとする意図があまりなかったとする論者もいる（Huskey 1999, 20-25）。

彼らは、地方の経済的停滞は中央に責任があり、地方が中央の経済管理の枠組からある程度自由にならなければ、経済の窮乏化を止めることはできないという見方を表明し、ナショナリズムを巧みに喚起した。そして、政治制度改革の結果、これら共和国エリートが中央において共和国の利益を公に要求できる仕組みが生まれると、彼らは中央の政策に対する反発をさらに強めていった。停滞する経済状況の活性化として始まったペレストロイカは、これまで概して「上から」進められてきたものであったが、これ以降「下から」の動きも大きな力を持つようになった。つまり、政治改革を経ることによって、各共和国の自立化要求が強まり、中央・地方関係をめぐる問題が重要な政治イシューとして顕在化することになったのである。

このようにして、1990年になると、経済改革、政治改革、そして中央・地方関係の再編という3つの改革課題が交錯する状況が生まれることとなった。次項で述べる連邦制再編（中央・地方関係の再編）の動きは、このように複数の改革が交錯した状況における、国家の将来像をめぐる論争であった。そして、それは、多様化する政治勢力に様々な方向から批判を受け、ゴルバチョフが求心力を失っていく時期とも重なっていた。

#### 第4項 連邦制再編問題

連邦中央で政治改革の1つの柱として実施された議会改革は、共和国以下のレベルの議会制度の変容も促した。そもそもソヴィエト制度は、各級ソヴィエトの集合体であったから、この改革がソ連最高会議より下位のソヴィエトをも改革の対象としたのは当然であった。1990年に各共和国で実施された議会選挙の結果は多様であったが、各共和国にできた新政権は概して連邦中央に対する自立性拡大を要求した<sup>26</sup>。1990年5月に初めて開催されたロシア人民代議員大会も「国家主権宣言」を採択し、これ以降ソ連法に対するロシア法の優位を主張するなど、「ロシアの自立化」を求めた<sup>27</sup>。かくして、1990年に入ると、連邦制の再編をめぐる問題、特に新しい連邦条約の策定をめぐる問題が、新たな政治課題として浮上してきた。

この連邦条約とは、1922年のソ連樹立に関する条約のことである。10月革命の担い手と

---

<sup>26</sup> 1990年3月に、リトアニアが独立回復宣言を採択するなど、最も急進的な動きを見せたのはバルト3国であった。

<sup>27</sup> これらの経緯については、次章で詳しく述べる。

なったポリシェヴィキは、ただちに旧ロシア帝国領全体を支配できたわけではなく、周縁部を中心に反革命勢力との内戦や、外国の干渉軍との間の戦いも経験した。そのため、10月革命後しばらくの間は混沌とした状況が続いていた。このような状況を収束させ、単一の国家形成のために、ロシア、ウクライナ、白ロシア、ザカフカース連邦の間で締結されたのが、連邦条約であった。こうして、連邦国家としてのソ連が誕生したのである。ただし、ソ連の国家制度が連邦制を採用していたとはいえ、統治機構が中央集権的なものであったことは、既に何度も述べたとおりである。また、「形式において民族的、内容において社会主義的」というスローガンに示されているように、ソ連において民族問題は解決済みのものと公式には考えられていた。しかし、ペレストロイカの過程で、言論統制が緩やかになり政治の多元化が生じる一方で、経済状況は好転しないばかりか、市場経済化政策が社会に混乱をもたらしたために、各地で民族問題が噴出し、連邦中央に対する不満が高まった。このような中で、1922年の連邦条約を、より分権的な新たな連邦条約に再編すべきだという考えが強まった。

各共和国の自立化要求が強まる中、1990年3月に、連邦中央は共産党に代わる新たな権力の中心として大統領制を導入し、国家の一体性回復を目指していた。しかし、大統領就任直後から、ゴルバチョフは、連邦共和国の主権とその経済的・政治的自立性の強化、自治共和国やその他の民族的・領域的地域の地位向上のための措置をとること、そして、現状に対応した新たな連邦条約を策定することが必要であると述べていた。また、大統領就任後最初の大統領評議会においても、連邦条約に基づくソヴィエト連邦制の根本的改革を、優先的な課題として掲げていた(*Союз можно было сохранить* 2007, 140-142)。このように、連邦中央と連邦共和国の関係再編をめぐる動きは、1990年に入り急速に活発になり、ゴルバチョフは一方で大統領制導入により自らの求心力回復を目指しつつも、連邦再編の問題も無視するわけにはいかなかった。ソ連経済が一向に好転する兆しを見せない中で、ゴルバチョフは改革派・保守派双方から批判を受けるようになっていたため、連邦再編を梃子に改革派・保守派双方の連邦維持勢力を取り込もうとした(Remington 2001, 33-35)。かくして、4月に入ると、連邦中央と連邦共和国(及び自治共和国などの自治地域<sup>28</sup>)との関係を規定する法律が、ソ連最高会議で次々と制定され<sup>29</sup>、徐々にではあるが従来よりも分権化が

<sup>28</sup> 連邦共和国内部に、民族的自治地域として自治共和国、自治州、自治管区が存在した。その多くはロシア共和国内に存在したので、次章以降で見ると、ロシアとロシア内部の民族的自治地域の関係も大きな政治的争点となった。

<sup>29</sup> それらを以下に列挙する。「市民の民族的平等の侵害とソ連領土の一体性の強制的違反に対す

推し進められたのである。しかし、共和国の要求の急進化は、こうした連邦指導部の妥協を上回る速度で進んだ。そのため、一連の法律の制定に対し、それを不服とする共和国（特にバルト諸国）は一層遠心力を高めていった（塩川 2007a, 60-63）<sup>30</sup>。

以上のような状況の中で新連邦条約（Союзный договор: Union treaty）草案の準備は進められ、1990年11月の第一次草案公表以来、新たな連邦条約をめぐって交渉が続けられた。公表された新連邦条約の草案は全部で4つあるが<sup>31</sup>、そこでの争点は、大きく2つに分けることができる。第一には、ソ連をどのような形で再編するのか、特に連邦制（フェデレーション）の形にするのか、国家連合（コンフェデレーション）の形にするのかという問題があった。そこでは、連邦中央と共和国の間の権限区分はもちろんのこと、新しい国名をいかなるものにするのかという点も、重要な争点であった。第二の争点は、新たな連邦条約に署名する主体は何であるかというものであった。ソ連の連邦制は、連邦共和国の内部にも自治共和国などの民族的な自治地域が存在するという「入れ子構造」をしており（ロシア共和国自体も連邦制であった）、連邦共和国に加えて、自治共和国も連邦条約の主体になれるのかという点が、重要な争点であった。この問題は、内部に多数の自治共和国を抱えるロシアにとって特に重要であった。なぜならば、ロシアをはじめとする各連邦構成共和国が「主権」を宣言し、「自決」の権利を主張したのと同様に、その内部の少数民族も自らの「主権」や「自決」の権利が当然に認められるべきだと主張し始めたからである。このことは、問題を一層複雑なものとした。こうして、連邦中央、ロシア、自治共和国という3者は、権限獲得のために「3つ巴」の争いを繰り広げることになった<sup>32</sup>。

この2つの争点をめぐる各政治勢力の対抗関係は、第3章で詳しく述べるが、連邦制の再編をめぐる交渉において大きな転機となったのが、1991年3月に実施された国民投票であった。この国民投票は、「対等な主権共和国の刷新された連邦（フェデラーツィヤ）とし

---

る責任強化に関する法律」（4月2日制定）、「連邦共和国のソ連からの離脱に関する問題決定の手続きに関する法律」（4月3日制定）、「ソ連の地方自治と地方経済の一般原則に関する法律」（4月9日制定）、「ソ連、連邦共和国、及び自治共和国の経済関係の基礎に関する法律」（4月10日制定）、「ソ連諸民族言語に関する法律」（4月24日制定）、「ソ連と連邦主体の間の権限区分に関する法律」（4月26日）、「自身の民族国家的領域の外に居住するまたはソ連内にそうした領域を持たない市民の自由な民族的発展に関する法律」（4月26日）。

<sup>30</sup> 皆川（1999, 386）は、予想以上の国内環境の変化や政治プロセスでの行動規範の不在ゆえに、ゴルバチョフの政策は、必然的に対症療法的、部分改革路線になったと評している。

<sup>31</sup> ソ連の新連邦条約草案をめぐる議論については、Kahn 2002; Ross 2002; 森下 2002; 塩川 2007a; 2007bなどを参照。

<sup>32</sup> この点は、同時期に作成作業が行われていたロシア内の連邦条約締結問題とともに、ロシアの中央・地方関係の重要な争点であった。この問題については、第3章で詳述する。

でのソヴィエト社会主義共和国連邦（ソユーズ）の維持を必要と考えるか」という設問に対する国民の意見を問うものであった。この時期までに独立を志向するようになっていた6つの共和国（バルト3国、グルジア、アルメニア、モルドヴァ）がこれをボイコットしたが、全国で投票率は80%であり、設問に対する賛成票が76.4%を占めた。この結果により、国民の多くはソ連の維持を支持していることが示された。1990年以降、ゴルバチョフの「右傾化」が顕著になり始めるのと並行して、各共和国指導部は程度の差こそあれ、自立化を求めて急進的な主張を強めてきたので、連邦中央指導部（ゴルバチョフ）と各共和国指導部との関係は、少しずつ悪化する傾向にあった。特にエリツィンは、連邦条約締結に向けた交渉を続けながらも、連邦条約草案に何度も批判を投げかけていた。しかし、この国民投票の結果を契機に、1991年4月より、国民投票に参加した9つの共和国指導部と連邦指導部との間で、新しい連邦条約締結に向けた本格的な交渉（交渉が行われた別荘地の名称をとって「ノヴォ・オガリョヴォ・プロセス」と呼ばれる）が始まった。そして、4月23日には、9共和国首脳とゴルバチョフ大統領との間で合意が成立し（「9プラス1合意」）、共同声明が発表された。この共同声明は、(1) 連邦条約（名称は主権国家条約とされた）の締結が必要であること、(2) 条約締結と新憲法の制定に至るまで、憲法秩序の回復と現行法の無条件の遵守が必要であることなどを確認するものであった（*Союз можно было сохранить* 2007, 224-227）。また、この共同声明は、連邦条約を主権国家の自発的な連合体を形成するための条約と位置付け、15共和国全てが調印することを前提としなくなったという点で、共和国に権限を委譲しながら連邦を維持しようとする従来の条約案とは大きく異なるものであった（中井 1998, 136）。

その後も連邦条約草案の最終調整が続けられる中で、ゴルバチョフは共和国に対して譲歩を続けた。最後に残された税制の問題をめぐって、ゴルバチョフ、エリツィン、ナザルバエフ（カザフスタン大統領）の協議が行われ、その結果、事実上連邦の財源を共和国に依存させ、連邦の独自財源を否定することが規定された。また、連邦政府の保守派を解任することなども合意された（塩川 2007a, 67-69）。このように、連邦中央の譲歩によって、新しい連邦条約は調印を直前に控えるところまで進んだ。

## 第5項 ソ連の解体

以上のような合意に基づき、連邦条約は8月20日に調印される予定であると発表された。

しかし、調印を目前に控えた 1991 年 8 月 19 日、この連邦条約が連邦中央の権限を削減すること、そしてゴルバチョフが自身の再選と引き換えに自分たちの解任に合意したことに不満を募らせた連邦政府の保守派勢力は、「国家非常事態委員会」を組織し、条約調印の阻止を目的としたクーデターを企てた。国家非常事態委員会はゴルバチョフに辞任を迫ったが、拒否されたために彼をクリミア半島フォロスの大統領別荘に軟禁した。そして、ゴルバチョフが健康上の理由で執務の継続が不可能となったため、(国家非常事態委員会のメンバーの 1 人である) ヤナーエフ副大統領が大統領の職務を引き継ぐと発表した。

これに対して、エリツィン・ロシア大統領は素早く対応し、国家非常事態委員会は非合法であると宣言して、市民による大規模なデモを先導した。一方、国家非常事態委員会の足並みは揃わず、首謀者の逮捕によってクーデターはあえなく失敗に終わったため、保守派勢力は改革を阻止する道を完全に閉ざされた。このクーデターの企ては、連邦政府の中樞から起こされたものであったので、その失敗により連邦権力は一気に失墜し、首謀者により別荘に軟禁されていたゴルバチョフの権威も同じく失墜した。反対に、クーデターを打倒したエリツィンを中心とする「改革派勢力」が大きくその勢力を拡大した。この「改革派勢力」の中心をなしていた「民主ロシア」は、クーデターの起きた 8 月 19 日から 22 日までの間に、モスクワの最高会議ビル（「ホワイト・ハウス」）前で大規模なデモを組織し、その動員能力を示した。このクーデター直後の世論調査では、モスクワ市民の 53% が「民主ロシア」を支持し（ソ連共産党の支持率は 11%）、ロシア全土でも 40% を越える人々が「民主ロシア」に対する支持を表明した（Brudny 1993, 153-154）。

クーデターに対して、いくつかの共和国はそれを静観したり、曖昧な態度を取ったりしていたが、その失敗が明らかになると、各共和国は急激にこれに批判的な態度を示し、次々と独立を宣言した。他方で、1991 年 11 月末までは、一層の分権化（実質的な国家連合化）の方向で、連邦条約調印に向けた交渉も続けられていた。しかし、ウクライナで 12 月 1 日に完全独立論者のクラフチュクが大統領に選出され、同時に行われた国民投票では、投票総数の 90% 以上が独立を支持したことが情勢を決定的にした（中井 1998, 153-156; 木村 2002, 106）。12 月 7 日から 8 日にかけて、ロシア、ウクライナ、ベラルーシの 3 共和国首脳がソ連の消滅と独立国家共同体（CIS）の結成を宣言したことで、ソ連を維持しようという最後の試みも頓挫した。12 月 21 日には、バルト 3 国とグルジアを除く 11 ヶ国が CIS 創設協定議定書に調印したため、ゴルバチョフは大統領を辞任し、最終的にはソ連最高会議共和国会議が現状を追認するために、12 月 26 日にソ連の消滅を宣言した。

### 第3節 小括——ソ連解体と残された課題

本章では、まず、「党＝国家体制」の構造的特徴を概観することにより、共産党は中央集権的な組織原則を有しており、ノメンクラトゥーラ制を梃子に社会の大部分も包摂していたこと、そしてそれゆえに、共産党を中心に政治と経済が一体化していたことを確認した。ただし、国家機構として採用されていた連邦制が全く無意味であったわけでもなく、各地域は民族エリートの存在とともにある程度の自立性を保持しており、ブレジネフ期には特にその傾向が顕著になっていた。また、社会経済が複雑になるにつれ、この「党＝国家体制」はシステムの肥大化に直面し、その中心に位置する共産党にかかる負荷は、徐々に増大していった。

かくして、1985年3月、ゴルバチョフが共産党書記長に就任すると、「党＝国家体制」の問題点はまず経済システムの問題として認識され、経済改革の実施が掲げられた。ゴルバチョフの始めた改革は、当初経済の「加速化」を掲げたが、それは従来の経済政策と大差ないものであった。しかし、ゴルバチョフが他の指導者と大きく異なったのは、改革が行き詰まった際に、改革を停滞させる原因にまで改革の対象を広げた点である。このようにして始まった政治改革は、ソヴィエトへの競争選挙導入、共産党機構の改革(党内民主化)、共産党の指導的役割の廃止、ソヴィエトの議会化と大統領制導入による権力分立原則の採用など、これまでの「党＝国家体制」を大きく変容させるものであった。さらに、このような政治改革が進行していくのに伴いヒエラルヒー構造が緩み、中央の統制が弱まると、政治は必然的に多元化し、改革の当初の意図を越えて、各共和国に中央を批判する勢力が伸長した。これらの勢力は、各共和国でナショナリズムを喚起しながら、共和国の主権や独立を求める声を強めていった。こうして、「上からの」改革として始まったペレストロイカが、「下からの」動きにも突き動かされるようになったのである。

他方で、ゴルバチョフにとっては、政治改革によるヒエラルヒー構造の弛緩は、その頂点に位置する共産党書記長としての自らの権力基盤を掘り崩すことを意味した。そのため、その後の改革を円滑に進めることは困難になった。権威の低下した共産党書記長に代わる新たな「権力の中心」として大統領制を導入することには成功したものの(ただし、ゴルバチョフは共産党書記長の座を辞任することはなかった)、権力基盤が共産党書記局から大統領府へとスムーズに移行したわけではなく、「権力の空白」状況は埋められないままであ

った (Remington 2001; Ogushi 2008)。さらに、1990 年に入ると、ゴルバチョフは、政治・経済改革の問題よりも、連邦の維持に傾注せざるを得なくなった。ゴルバチョフは、「連邦の刷新」という形で各共和国に譲歩しながら新たな連邦条約の締結を目指したが、様々な方面から批判を受け、国民の間での人気も 1989 年の夏頃から急速に低下した。対照的に、この時期各連邦構成共和国のエリートは、巧みにナショナリズムを利用しつつ、ゴルバチョフが「保守化」したと喧伝し、発言力を強めていった。共産党という巨大組織に権力が極度に集中していたソ連で、それに代わる新たな権力の中心が用意されないうちに共産党機構のヒエラルヒーを否定し、それを解体したことは、結果的にソ連という国家の存在自体をも危機に陥れた。

本稿の問題意識に照らし合わせて考える際に重要な点は、以上の過程で噴出した課題が、ソヴィエト体制の崩壊とソ連という国家の解体によって、すべて解決されたわけではないということにある。むしろ、次章以降で述べるように、ペレストロイカ末期に存在した政治課題の多くは、一部の論点や中心となる政治主体が変わったにせよ、多くの部分がソ連解体後にまで持ち越され、政治的・経済的権限をめぐるさらに激しい対立を引き起こした。したがって、ソ連崩壊後の変動過程は、それ以前と同様複数の争点が悪く交錯し、相互に影響を与えながら進展することになったのである。このように、争点の多様性とその連関という特徴は、ソ連という旧体制の特徴に起因するものであり、既存の研究が指摘する「重層的転換」や「国家性」といった問題は、程度の差こそあれ、旧ソ連諸国の体制転換過程に共通する問題であると言える。

また、ソ連／ロシアの体制転換過程のもう 1 つの特徴としては、争点が変わると、そこにかかわる政治主体が変わるだけでなく、対立軸も変化するということが挙げられる。ある問題については利益を共有していた勢力が、他の問題については選好を異にして分裂し、かつその選好自体も非常に流動的であるという事態がしばしば観察される。「党＝国家体制」の下では、共産党以外の政党の結成や活動は禁止され、社会の相当部分が党＝国家に吸収されていたために、社会的亀裂に応じて利益を代表するような「理念的」な政党が形成されることはなかった。共産党以外の政党や政治組織の結成はソ連末期に認められることになるが、ソ連という体制・国家が急激に解体していったために、これらの政党・政治組織は、組織的にも理念的にも十分に発達したものとはならなかった。そのため、争点となるべき政治課題が山積した一方で、それを解決すべき政治エリートは激しく離合集散を繰り返した。

次章では、本章でも触れたペレストロイカ末期の各政治争点の交錯を、ロシア共和国とソ連中央の関係を踏まえて、より詳しく考察する。ソ連解体後のロシアで政治課題となった諸問題は、この時期に徐々に形成されていき、それはソ連に対してロシア共和国の権限を拡大していくという対抗関係の中で形成されていった。そして、これらの問題が、互いに交錯しあいながら、ソ連解体後に新たな対抗関係をもたらしたのである。

### 第3章 ロシアの自立化（1990年～1991年）

前章では、経済改革として始まったペレストロイカが、徐々に政治改革と絡み合いながら進展した過程、そしてその中で萌芽した多元的な政治状況が、各共和国の自立化運動へと結実し、連邦再編問題をも引き起こした過程を見てきた。本章以降では、焦点をソ連からロシアに移し、ロシアでどのような問題が改革の対象となり、その問題に対してどのような勢力が関与していたか、また、改革の対象となった諸問題がどのように交錯していったかを明らかにする。本章は、ロシアで議会改革が行われた1990年前半からソ連解体（1991年12月）までを分析の対象とする。

この時期の大きな特徴は、第一に、ソ連で1988年以降に進められた政治改革の結果として、ロシア共和国でも政治改革が進められたために、従来その境界が曖昧であったソ連とロシアの区別が明確化していったということである。元来ロシアには、共和国の名を冠した共産党、KGB、科学アカデミーなど、他の共和国が有していた組織が存在しなかった。これは、ソ連指導部がモスクワに2つの中心が生じることを望まなかったことを反映しているが、このことがまさに、ロシアがソ連の中核であっただけでなく、ソ連とロシアの境界自体が曖昧であったことを示している。したがって、1990年以降にロシアに独自の政治制度が確立していく過程は、その両者の違いが明確になっていく過程であった<sup>1</sup>。この過程は、ロシア共和国内部に目を向けた場合には、政治改革の進行過程として捉えられるが、ソ連とロシアの関係性に注目した時には、中央・地方関係の再編過程であると考えられる。このように、この時期は、ソ連とロシアが異なる政治アリーナを構成し、しかも両者の関係性が大きな問題となった時期であり、その政治過程は不可避免的に複雑になった。

第二の特徴は、上記のようなプロセスが進行する中で、当初は連邦中央の決定に応じて進められた政治改革が、徐々に連邦中央の意図から離れて、ロシア独自のものとして自己運動を始めたという点である。また、その過程でロシアの政治主体性が明確に意識されるようになると、その主導権をめぐる（潜在的には存在していた）亀裂が顕在化し、ロシアの政治エリート間にも対立が生じることになった。次章以降で見るように、この問題は

---

<sup>1</sup> 1990年にロシア共産党が創設されたことも、ソ連とロシアの境界が明確になっていく上で、象徴的な出来事であった。実際、ロシア共産党の創設について、ゴルバチョフは、それがソ連にとって「遠心力」となることを懸念する発言をしている（*Союз можно было сохранить* 2007, 150-154）。

ソ連解体後に一層激化し、対立軸自体が複雑な変容を遂げることになるが、そうした政治対立の端緒をこの時期に見出すことができる。

第三の特徴は、ロシアは、ソ連という連邦国家における連邦構成主体の 1 つであったと同時に、ロシア自体も連邦制をとっていたために、ソ連の連邦制再編が政治的争点となるにつれ、ロシアの中央・地方関係についても複雑な問題が生じたということである。ソ連には、ソ連とロシアという 2 つの連邦制が存在しており、しかもそれらが「入れ子構造」になっていた。そして、1990 年にロシアで政治改革が進むと、この「入れ子構造」をめぐって複雑な対立が生じた。本章で扱う 1990 年から 1991 年にかけて、ロシアは、ソ連中央に対して権限拡大を要求したが、そのことが飛び火し、ロシア内部の民族的自治地域（主に民族共和国）も権限の拡大をロシア共和国に対して要求するようになったのである。民族的自治地域は、ロシアが要求する「主権」や「自決」といった権利は当然自分たちにも認められて然るべきだと主張した。この「主権」や「自決」といった言葉は、曖昧でありながらも強い政治的影響力を持つものとして、様々な集団によって利用された。エリツィンに代表されるロシア共和国指導部は、ソ連との交渉過程で自らの要求が正当であることを主張するために、一時的にロシア内部の民族地域に対しても権限拡大を容認する態度をとった。しかし、徐々にその統制が困難になると、逆にソ連中央の指導部がロシア内民族地域と手を結ぼうと画策するようにもなった。以上のように、この「3つ巴」の争いは、対立構造が次々と入れ替わりながら進展した。そして、ロシア内部の民族地域の地位や権限に関する問題は、ソ連解体後にも主たる論争点となって引き継がれることになる。

以上のことから、この時期は、前章までに見てきた 3 つの改革の交錯が、ソ連とロシア共和国という 2 つのアリーナにおいてそれぞれ存在するようになった上に、この 2 つのアリーナは元来境界の曖昧なものであったが故に、両者が互いに影響を与えあうという、極めて複雑な状況が現出した。前章では、ソ連というアリーナにおける改革の交錯を中心に述べたので、本章ではロシアというアリーナに焦点を当てつつ、この 2 つのアリーナが交わっている部分について、より詳細に論じることにする。

このような議論を進めるための前提条件として、以下ではまず、ソ連の中でロシアはどのような位置を占めていたのか（第 1 節）、そして、ソ連の政治制度改革に準じて進められた改革により、ロシアにどのような議会制度が生まれたのか（第 2 節）を概観する。第 3 節以降では、この時期の改革が互いに相互に関連しながら進展したのかを論じる。第 3 節では、「国家主権宣言」の採択など、ロシアの自立化を一気に推し進めた第 1 回人民代議員

大会を取り上げる。ソ連に対するロシアの権限拡大を宣言したこの「国家主権宣言」は、それ以降約1年間の政治と経済の展開にとって決定的に重要な意義を持った。これ以降、「ロシアの自立化」を実現することを目指して、ロシア内の諸勢力に一定の協力関係が生じ、3つの改革分野の政治状況は急激に変化していくことになったのである。こうした展開のうち、経済改革の進展については第4節で、政治改革の進展については第5節で取り上げ、中央・地方関係の再編については第6節で論じる。ここでは、どのような勢力がいかなる利益を持っていたのか、そして、それらがどのような争点をめぐって対立していたのかをできる限り明らかにする。最後に、第7節において、これら複数の改革がどのように交錯していったのかを論じ、本章をまとめる。

## 第1節 ソ連におけるロシアの位置

ソ連は15の連邦構成共和国からなる連邦国家であったが、ソ連全体の人口の約半分、国土の3分の2を占めていたロシアは、その中で特別な地位にあった。それは単に規模の問題ではない。ロシアは、他の共和国とは異なり、長きにわたり共和国独自の党組織を持たず、ロシア内部の行政区分（<sup>クライ</sup>地方や州など）に設けられた共産党組織は、ソ連共産党に直接従属しており、多くの国家機関もソ連中央のそれで代替されていた。このことにより、ある意味ではロシアはソ連邦と一体化し、ロシア革命以来諸民族の「長兄」としてソ連邦を1つの国家としてまとめ上げる役割を果たしてきた。そして、ロシア人の中には、周辺諸民族に対する支配者意識ないしは優越感が存在していた。他方で、経済的にはロシアは必ずしも他の共和国を圧倒するような存在ではなかったし、ソ連は公式には諸民族の平等や国際主義を掲げていたために、「ロシア人支配」が国家制度として確立されたり、積極的に正当化されたりすることもなかった。つまり、ロシアが連邦を構成する1つの共和国であるという点は、他の共和国と同じであった。そのため、ロシア人は、他の民族のために奉仕しているにもかかわらず、自分たちはそれに見合う地位や待遇を受けていないという不満も抱えていた。このようなことが、ロシア人の中に、支配者意識・優越感と同時に被害者意識と劣等感を醸成する契機となったのである<sup>2</sup>。

そのような特別な地位を占めてきたロシアに、1990年に入り人民代議員大会という重要

---

<sup>2</sup> このような結果として、ロシアには特異なナショナリズムが存在し、体制転換期には深刻なアイデンティティの分裂を経験した（中井 1998, 23-31; 塩川 2007a, 198-220 を参照）。

な国家機関が創設されたことは、ソ連とロシアの関係性を考えるうえで重要な転換点となった。これ以降、ロシアは人民代議員大会や最高会議を通じて独自の決定を下すようになっていき、優越感と劣等感が同居するロシア・ナショナリズムが大いに喚起されるようになった。また、ロシアの人民代議員大会や最高会議での決定は、ロシアの権限拡大を定めるものが多かったため、しばしばソ連の決定と相反し、様々な問題を引き起こした。このような事情から、この時期のロシアの政治改革は、ソ連中央との権限をめぐる争いと交錯しながら進んでいくことになったのである。

## 第2節 ロシア人民代議員大会の創設と議会制度の概要

本節では、この政治制度改革の結果として生まれた議会制度の概要と、その内部で形成された議員の連合を整理する。また、1990年5月から6月の第1回人民代議員大会で設置され、それ以降、新憲法制定や現行憲法改正に関する議論を主導する役割を担った憲法委員会についても簡単に述べる。

### 第1項 議会制度の概要

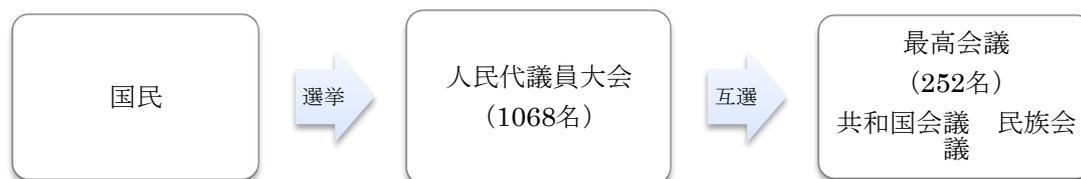
ソ連では、ソヴィエト改革の一環として、1988年12月にソ連人民代議員大会の創設と最高会議の再編、及び選挙制度の改革を定めた憲法改正が行われたが、これに従い、ロシア共和国でも1989年10月に共和国憲法が改正され、直接選挙によって選出される人民代議員大会と、人民代議員の中からメンバーを互選して構成される最高会議という二層構造を持った議会制度が創設された（図 3-1 参照）。ソヴィエト制度は、もともと各級ソヴィエトの集合体として存在するものであったから、この改革は当然、ソ連最高会議より下位のソヴィエトをも改革の対象とした。連邦構成共和国においてどのような議会制度を採用するかは、各共和国の判断に任されたが、主に議員の数とその選出方法について相違があったものの（表 3-1、表 3-2 参照）、ロシアはソ連と非常に類似した制度を採用することになった<sup>3</sup>。このことから分かるように、この時期のロシアにおける議会制度改革は、連邦中央の影響の下で実施されたものであった。

ただし、ロシアの議会制度とソ連の議会制度との違いを比較してみると、前者の特徴が

<sup>3</sup> 連邦構成共和国のうちで、人民代議員大会を設置したのはロシアだけであった。

浮き彫りになる。ソ連人民代議員大会は、地域別選挙区での選挙、民族・地域別選挙区での選挙、社会団体枠からの選出という3つの区分から、それぞれ750名ずつが選ばれ構成された。それに対し、ロシアでは、社会団体枠は設けられず、地域別選挙区での選出が900名、民族・地域別選挙区での選出が168名であった。この2つの選挙区の定数が非対称なのは、ソ連では最大民族のロシア人が国民全体に占める割合が約5割であったのに対し、ロシアではロシア人が国民全体の約8割を占めており、その分少数民族に割り当てられる代表数も減少したためと考えられる。ただし、最高会議は共和国会議と民族会議の二院制であり、前者には地域別選挙区から選出された人民代議員が、後者には民族・地域別選挙区から選出された人民代議員が126名ずつ互選されるため、民族・地域別選挙区から選出された人民代議員の多くは、最高会議にも参加することになった。

図 3-1 1990年から1993年のロシア議会の選出方法



出典：筆者作成

表 3-1 ソ連とロシアの人民代議員大会の比較

	人民代議員数	内訳		
		地域：750名	民族・地域：750名	社会団体：750名
ソ連	2250名	地域：750名	民族・地域：750名	社会団体：750名
ロシア	1068名	地域：900名	民族・地域：168名	

出典：筆者作成

表 3-2 ソ連とロシアの最高会議の比較

	最高会議議員数	各院の構成	
		連邦会議：271名	民族会議：271名
ソ連	542名	連邦会議：271名	民族会議：271名
ロシア	252名	共和国会議：126名	民族会議：126名

出典：筆者作成

前章でも記したように、議会制度改革は、従来共産党の決定を追認するばかりであったソヴィエトに実質的な権力を与えることを目的としており、これは連邦構成共和国の議会制度改革においても同様であった。改正されたロシア共和国憲法によると、人民代議員大会は「国家権力の最高機関」であり、憲法の採択と改正、首相の承認、最高会議の採択した法令の取消しなどの権限を排他的に有する機関であった。ただし、人民代議員大会は年に1度の定期大会と必要に応じて開催される臨時大会のみの活動であり、最高会議が常設の立法機関として機能することになった。

最高会議は、共和国会議と民族会議の二院制であり、人民代議員の中から互選された252名で構成される。両院は同数でかつ同権であるが、どんな国にも該当するような一般的問題（国家建設、社会・経済的発展、市民の権利・自由・義務など）については、共和国会議が優先的に審議を行い、民族間の平等や各民族の社会・経済的発展などの問題については民族会議が優先的に審議するとされた（*Народные депутаты России* 1998, 17）。ただし、この議会制度が機能していた1993年秋までの時期に、共和国会議と民族会議が明確に対立することはほとんどなく、両者の違いは非常に曖昧であった。実際、たいていの審議は両院合同で実施され、法案等の採決も同時に行われていた。

## 第2項 人民代議員選挙と議員の連合形成

以上のような制度改革を経て、1990年3月に、ロシアで初めての人民代議員選挙が実施された。前年に発足したソ連人民代議員大会では、代議員の3分の1が社会団体枠として確保されていたが、ロシア人民代議員大会はすべての議席が選挙によって争われ、実際に複数候補による競争選挙が行われた割合も、ソ連人民代議員大会よりも多かった。

この選挙を前にして、ソ連人民代議員大会で「地域間グループ」を形成していた「民主派」の代議員らは、「民主ロシア」という選挙ブロックを組織し、地方ソヴィエト選挙も含めて活発な選挙キャンペーンを展開した<sup>4</sup>。その結果、「民主ロシア」ブロックは人民代議員大会の30%から40%を占める勢力となり、同時に選挙が行われたモスクワ市やレニングラード市の人民代議員ソヴィエトでは、過半数を獲得するまでに至った（Remington 2001, 90-91）。「民主ロシア」が1990年1月の創設大会で発表した綱領では、(1) 改革を支持しつ

<sup>4</sup> 「民主ロシア」の活動については、Brudny(1993)を参照。

つも、指導部の政治的失敗や経済的誤算に対しては批判的態度を明確にし、独自の代替策を提示しなければならない、(2) 効率的な市場構造の形成だけでなく、市民の生活水準低下を防止する措置を講じなければならない、(3) ソ連は、共和国がソ連に与えた権限だけを行使できるべきであり、そのためにロシア連邦の主権を宣言し、法的にも確定する必要がある。同時に、この主権は、ロシア連邦内の諸民族の自治とも柔軟に組み合わせられなければならない、といった主張をした（Предвыборная программа «Демократической России» 1990）。「民主ロシア」は一般に「改革派」「民主派」として知られた勢力であるが、この綱領を見ても分かるように政策の具体性には乏しく、その主張は玉虫色であった。

他方で、人民代議員大会では、「ロシア共産主義者」というもう1つのグループも形成された。第1回人民代議員大会においては、このグループは355名（約33%）を擁する勢力であった（*Народные депутаты России* 1998, 51）。この「ロシア共産主義者」は、いわゆる「保守派」が形成したグループであったが、「民主ロシア」と同様にこちらにも明確な主張を持った集団ではなかった。また、ロシア・ナショナリズムを喚起して、ソ連共産党に対し批判的な態度を取るという点も、「民主ロシア」と共通していた。

ほぼ同数で拮抗していたこの両者が、第1回人民代議員大会における二大勢力となり、大会の進行を主導した。もっとも、この時期の議会内の連合は、党議が議員の行動を強く拘束することではなく、緩やかな連合という程度のものであった。どちらも、選挙における候補者の選出や選挙運動における財政支援を体系的に行ったわけではなく、組織的に未熟で、所属議員の行動も十分には規制していなかった（Remington 1994, 161-162）。またそれと同時に、こうした連合に組織化を進めるインセンティブを与えるような議会規則が未整備であったことも、議会内の連合が安定しなかった一因である。第1回大会当初から、議会内にはさまざまなグループが形成されてはいたが、議員は複数のグループに所属することも可能であった。そのような行為を禁止する会派ルールが制定されるのは、しばらく後になってからのことだった<sup>5</sup>。

このように、各グループの凝集度はあまり高いとは言えないものであったが、当時自らも代議員であったシェイニスは、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」の社会構成（職種）

---

<sup>5</sup> 人民代議員大会、最高会議では、議員の間で様々な連合が形成された。また、最高会議の規程が頻繁に改訂されていたこともあり、議員が組織する連合の形態には様々なものが存在した。しかし、1991年10月の最高会議規程改正により、政治的理念に基づき50名以上の議員が形成する連合を「会派」と呼び、3つ以上の会派が集合して形成するものを「ブロック」と呼ぶようになること、これが議員連合の基本となった（Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. (以下、Ведомости СНД и ВС РСФСР とする) 1991. № 44. Ст.1438.)。

と政治的志向性には密接な関係があったことを示している。表 3-3 に明らかなように、「ロシア共産主義者」の主張に従った投票行動を行っていたのは、最高政治指導部をはじめ高い役職を持つ人々であったのに対し、下級管理職、労働者、コルホーズ員、知的労働者（技師、学者、医師など）出身の代議員の投票行動は、「民主ロシア」の主張とおおむね一致していた。そして、中級管理職に就く代議員の投票行動は、ほぼ二分していた。このことは、それまでの「党＝国家体制」において占めていた地位が高ければ高いほど、「ロシア共産主義者」を支持するのに対し、そこでの地位が低い者、労働者、知的労働者になればなるほど「民主ロシア」との近親性が高かったことがわかる。

表 3-3 第 1 回人民代議員大会における議員の政治的志向性

社会構成（職種）	投票行動（％）	
	「民主ロシア」	「ロシア共産主義者」
最高政治指導部	4	96
高級管理職	8	90
中級管理職	45	51
下級管理職	74	23
労働者、コルホーズ員	74	24
知的労働者	87	11

出典：Шейнис 2005, Том.1, 277-279.

### 第3項 憲法委員会の設置

続いて、憲法委員会の組織と活動についても簡単に触れておく。第 1 回人民代議員大会では、新憲法策定を担う機関として最高会議内に憲法委員会が創設された<sup>6</sup>。憲法委員会委員長には、この人民代議員大会で最高会議議長に選出されたばかりのエリツィン、副委員長にはハズブラートフ最高会議第一副議長が就任し、そのほかに 100 名の委員が選出された。当初憲法委員会は各地方出身の代議員によって組織される予定であったが、その大半をいわゆる「保守派」勢力が占めたために、主要な政治勢力間のバランスを考慮して、法

<sup>6</sup> Постановление СНД РСФСР «Об образовании Конституционной комиссии» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 24.

学者や実務家などの議員が急遽加えられた。これにより、憲法委員会においても、「民主ロシア」を中心とする「民主派」と「ロシア共産主義者」を中心とする「保守派」が、ほぼ同数で均衡することになった (Румянцев 2007, 21-22; Шейнис 2005, Том.1, 314-316)。

また、憲法委員会創設に続いて、人民代議員大会が採択した決定「新憲法草案準備のいくつかの問題について」では、新憲法の策定に向けて、その基本概念を国民投票に付し、その投票結果に基づいて憲法委員会が新憲法草案を準備し、これを1991年1月の人民代議員大会に提出するという計画が示された<sup>7</sup>。

このような任務を負った憲法委員会は、創設直後から、その内部に設置された作業グループを中心に様々な活動を行った。そして、その活動は、新しい憲法草案を準備することにとどまらず、ソ連の連邦条約におけるロシアの地位をめぐる問題の検討や、現行憲法の改正案の作成にまで及んだ。1990年後半以降、ソ連の連邦制の刷新が主要な政治課題となる中で、新しい連邦条約の締結を目指して交渉が進められていたし、同時に、急激に変化する状況に現行の法制度を適応させるために、様々な形で憲法を改正する必要にもかられていたが<sup>8</sup>、憲法委員会はこれらの問題にも対応したのである。他方で、このように事態が急速に変化していく中で、憲法委員会に与えられた主要な任務である新憲法策定の作業は、決して計画どおりに進まず、最初の憲法草案が公表されたのは、1990年11月であった<sup>9</sup>。

また、エリツィンは、1991年6月に大統領に就任した際に、最高会議議長を辞任し、最高会議から離れたが、最高会議の付属機関である憲法委員会委員長の座にはとどまり続けた。ただし、実態としては、徐々にエリツィンと憲法委員会との間の立場の相違は広がっていった。後に、新憲法草案の内容をめぐる対立が激化していくが、そのことを検討する上でこの点についても確認しておく必要があるだろう。

### 第3節 自立化の始まり

このようにしてロシアに新たに設置された人民代議員大会は、1990年5月16日から6月

<sup>7</sup> Постановление СНД РСФСР «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст.57.

<sup>8</sup> この時期のロシア共和国憲法は、1978年に制定されたものであった。ロシア人民代議員大会の新設と最高会議の改革を定めた1989年の改正をはじめとして、それ以降この憲法は頻繁に改正が重ねられることになった。

<sup>9</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). (以下、Из истории создания Конституции РФ. とする) 2007. Том.1. С.597-663.

22日まで第1回大会を開催した。この大会は、新しい議会制度の下での最初の大会であったので、その後の展開を方向付ける様々な問題が議論され、決定された。本節では、その中でも特に論争的であり、その後の経過にとって重要な意味を持った最高会議議長の選出と、「国家主権宣言」の採択という2つの問題を取り上げる。

### 第1項 最高会議議長の選出

第1回人民代議員大会では、5月24日から最高会議議長の選出が審議された。最高会議は、日常的な立法活動を担う重要な機関となったため、誰が議長として最高会議を主導するかという問題は、ロシアの議会が今後進む方向性を規定する上で非常に重要であった。

議長候補には、エリツィンの他に、モロキン（カザン航空大学上級教官）、ポロスコフ（ソ連共産党クラスノダール地方委員会第一書記）という3名が立候補し、第1回目の投票が行われた。この第1回投票では、議員総数の過半数（531票）の賛成票を獲得した候補がいなかったため、エリツィン、ポロスコフの上位2名で、改めて決選投票が行われることになった。しかし、第2回目の投票でも両候補は過半数を獲得できなかった（表3-4）。そのため、大会は、再度候補者を立て直して再選挙を行うことを決定した。再選挙には、エリツィンの他に、ヴラソフ（ロシア共和国首相）、ツォイ（ハバロフスクの企業経営者）の3名が候補となった。5月29日に行われた再選挙では、エリツィンが過半数をわずかに4票上回り、最高会議議長に選出された（表3-5）。

表 3-4 第1回人民代議員大会における最高会議議長選挙（5月24日）の結果\*

	エリツィン	ポロスコフ	モロキン
第1回投票(賛成/反対)	497/535	473/559	32/1000
第2回投票(賛成/反対)	503/529	458/574	

\* 議員総数は1060名、有効投票数はいずれの投票でも1032票。

出典：Первый Съезд народных депутатов РСФСР, 16 мая-22 июня 1990 года: Стенографический отчет. (以下、Первый Съезд народных депутатов РСФСР) 1992-1993. Том.2. С.343, 347.

表 3-5 第 1 回人民代議員大会における最高会議議長再選挙（5 月 29 日）の結果\*

	エリツィン	ヴラソフ	ツォイ
投票結果（賛成／反対）	535／502	467／570	11／1026

\* 議員総数は 1060 名、有効投票数は 1037 票。

出典：Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.2. С.445-446.

このように、最高会議議長選挙は、結果がなかなか確定しなかった上に、最後の再選挙の結果も、当選したエリツィンが過半数をわずかに上回るという辛勝であった。エリツィンは、ソ連指導部へ痛烈な批判を浴びせることによって大衆的な人気を獲得し、1990 年 3 月の人民代議員選挙では地元スヴェルドロフスクで 80%以上という圧倒的な得票率で当選していた。エリツィンの側近であったブルブリスによれば、エリツィン支持者を拡大するための働きかけは、この人民代議員選挙の前から既に進められていたという（Шейнис 2005, Том.1, 328-329）。しかし、大会におけるエリツィン個人への支持は、投票を重ねるごとに少しずつ増加したものの、代議員全体の半数程度にすぎなかった（木村 2002, 45; 上野 2001, 15-16）。

他方で、ゴルバチョフは、エリツィンの最高会議議長就任に対する反対の立場を公言し、この第 1 回人民代議員大会の直後に創設されるロシア共産党の第一書記となる保守派のポロスコフを擁立したが、彼をエリツィンの有力な対抗馬として選挙戦を戦う準備は十分にできていなかった（Шейнис 2005, Том.1, 302-304; 塩川 2007a, 231）。そのため、最高会議議長選挙の過程は、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」が拮抗する状況を強く反映する形となった。しかし、シェイニスによれば、3 度目の投票が行われる前に水面下で様々な交渉が重ねられた結果、党官僚、ソヴィエト、軍の代表の一部やインテリ層が、エリツィン支持へと立場を変更した（Шейнис 2005, Том.1, 305-306）。このように、最高会議議長選挙の経過は、第 1 回人民代議員大会が大きく 2 つのグループに分かれていたこと、そしてそれにもかかわらず、そのグループは固定化されない流動的なグループであったことをよく表したものであった。

## 第2項 国家主権宣言

## 背景と両派の選好

第1回人民代議員大会で、最大の焦点となったのは、ロシアの「主権」をめぐる問題であった。この問題は、5月21日から議論が始められ、最高会議議長選挙後もその議論は続けられた。この「主権」をめぐる問題が、ロシアの最初の人民代議員大会において最も論争的となった背景には、1988年ごろから政治改革が進み、政治的多元化が進行して以来、ソ連各地で民族問題が頻発するようになり、1989年9月の中央委員会総会以降は、連邦全体の再編も議論され始めていたという事情がある。こうした状況を反映して、他の共和国と同様に、ロシアでも連邦中央に対する権限拡大の問題が浮上し、「国家主権宣言」が策定されることになった。

この問題に対して、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」はそれぞれどのような態度をとったのだろうか。「民主ロシア」は、人民代議員大会が招集される前の1990年3月から4月にかけて、大会における重要課題を記した文書を作成した。そして、その中には「国家主権宣言」の草案も含まれている<sup>10</sup>。この草案は、あまり詳細な内容を持つものではないが、「ロシア共和国内部における、ロシア共和国の憲法と法律の至高性」という記述など、後に主権宣言にそのまま反映された部分も含んでいた。このように、ロシアの法律がソ連法よりも優位であることを主張することにより、「党＝国家体制」の中央集権的な支配を相対化し、ロシアを独自の主体として確立させようとする志向性を「民主ロシア」は持っていた。表3-3に示したように、「民主ロシア」は「党＝国家体制」内部で相対的に低い地位に就いていた人々から構成されていたので、ソ連指導部と自己を差別化し、旧来とは異なる統治のあり方を提示することに自己の存在意義を見出していた。

これに対し、「ロシア共産主義者」の主張は、それとは異なるものであった。彼らの多くは、「党＝国家体制」で相対的に高い地位に就いていたいわゆる「保守派」であったが、この保守派勢力は、人民代議員大会の招集と同時期にロシア共産党の創設を達成したことで、ソ連共産党内部のリベラルな改革派とは疎遠になっていた。そのような状況で、彼らは、共産党を中心とした体制を維持することを前提としつつも、ロシア領内の連邦財産を自らの管理下に入れることを緊急の課題としていた（Шейнис 2005, Том.1, 317）。このように、「ロシア共産主義者」は、「民主ロシア」とは異なる立場からソ連指導部との差別化を模索しており、「国家主権宣言」にこの財産管理に関する内容を盛り込もうとしたのである。

---

<sup>10</sup> Материалы Конституционной комиссии блока «Демократическая Россия» // Из истории создания Конституции РФ. Том.1. 2007. С.39-50.

## 争点と審議過程

以上のように、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」は異なる立場に立ちながらも、ロシアをソ連から自立化させることを目指すという共通した目標を持って、「国家主権宣言」の審議に臨んだ。そのため、両者の利益は相反するものではなく、審議においては双方の立場をいかに統合できるかが大きな焦点であった。しかしそれと同時に、審議過程では、両派が想定していなかった別の問題も生じることになった。したがって、「国家主権宣言」をめぐる2つの大きな争点に沿って、議論が展開した。

第一の争点は、ロシアとソ連中央の関係性をめぐる問題であった。ここでは特に、ロシア法の連邦法に対する優位などが記されている第5条や、ソ連からの自発的離脱を定めた第7条が、非常に重要であり、そのために論争的でもあった。この問題については、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」の間には、いくつかの見解の相違があった。例えば、前者に所属する議員が、主権を手にするためには、現行憲法からの逸脱もやむを得ないという発言をしたのに対し、後者は、ソ連が解体することを危惧し、「ソ連の維持に対する不変の支持」を宣言に盛り込むことを提案した<sup>11</sup>。その他にも、「国家主権宣言」の内容には直接は関係ない問題について互いに批判し合うこともあった<sup>12</sup>。しかし、他方で、ロシアがソ連から離脱しないという前提のもとで、ロシアの権限を拡大するという一般的方向性、そして、ロシア領内の財産をロシアが管理するという点においては、両者の見解は一致していた<sup>13</sup>。かくして、第5条は過半数（531票）をわずかに13票上回るという僅差ではあったが<sup>14</sup>、採択されるに至った。

第二の争点は、ロシア内部における中央と地方の関係であった。上述の「民主ロシア」が作成した「国家主権宣言」案には、ロシア内部の自治地域に関する記述は全くないことから、ロシア内部の連邦関係における「主権」をめぐる問題は、事前に十分な準備がなされていなかったことがうかがえる。しかし、「国家主権宣言」の審議では、この問題を規定している第9条をめぐる議論が最も紛糾した。議論が紛糾した第一の要因は、ソ連を

<sup>11</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.3. С.472-474, 483-485.

<sup>12</sup> 例えば、「ロシア共産主義者」の側から、「民主ロシア」の急進的な私有化政策を批判し、国民の生活水準を保つためには、多様な所有形態を維持することの必要性を訴えるような発言があった（Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.1. С.573-575）。

<sup>13</sup> そのため、審議の過程で、ロシアの主権的権利に反するソ連の法令の施行は、ロシア領内で停止されるといった非常に急進的な修正案も採択された。

<sup>14</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.3. С.512.

構成する共和国が、ソ連中央に対して自立化を求める動きが強くなるにつれ、各共和国内部の民族的自治地域も共和国に対して同等の要求をするようになったことが挙げられる<sup>15</sup>。例えば、「国家主権宣言」の第 5 条では、「ソ連の管轄に自発的に委ねられたものを除き、国家的及び社会的活動におけるあらゆる問題の決定に際しての、ロシア共和国の全権」が定められているが、これに準じて、民族的自治地域（自治共和国、自治州、自治管区）についても、その領内での「全権」や「自治地域の法律のロシア共和国に対する法律の優位」を定めることが提案された<sup>16</sup>。また、自治地域のロシアからの離脱権についても議論された。このように、第一の争点で採択された内容が、全く同等にロシア内部の民族地域からロシア指導部に向けて提起されたのである。したがって、「主権」をめぐる問題は、ソ連とロシアの関係にとどまらず、ソ連、ロシア共和国、その内部地域という三層間の関係をめぐるものとなった。

この問題が紛糾した第二の要因は、領域的行政区分である地方や州が、民族的自治地域と同等の権限拡大を要求したことにある。ロシアの連邦制は、民族的自治地域（共和国など）と領域的行政区分（地方や州）という異なる種別の行政単位から構成されていたが、民族的自治地域出身の代議員が、上記のような民族的自治地域の権限拡大を要求する一方で、地方や州の代議員は、「国家主権宣言」の文言の中に、自らが代表する地域の利益が考慮されていないことを批判した。さらには、そのような見解の相違状況を危惧して、この問題を規定する第 9 条を、「国家主権宣言」から削除すべきだという意見も出された<sup>17</sup>。このように、ロシア人地域である地方や州が、民族的自治地域との同権化を要求する意見を提出し、ロシアの連邦構成主体間でも見解の相違が生じたために、問題は一層複雑化した。

この第二の争点をめぐっては、「民主ロシア」、「ロシア共産主義者」という連合形態はほとんど意味をなさず、議論は主に行政区分上の立場の違い（ロシア中央、民族的自治地域、地方・州）に基づいて進められた。そうした中、議事を進行していたエリツィンは、民族的自治地域と地方・州を併記して、双方の大幅な権限拡大を認めるという妥協案を提示し、この案は圧倒的な多数で可決された<sup>18</sup>。そして、その直後に「国家主権宣言」全体に対する投票が行われ、投票総数 929 票のうち 907 票が賛成という圧倒的な多数で採択された<sup>19</sup>。

<sup>15</sup> 共和国内部の民族的自治地域の多くは、ロシア共和国内にあったので、こうした問題は、ロシアで最も顕著であった。

<sup>16</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.4. С.167.

<sup>17</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.4. С.165-170, 215-216, 239-250.

<sup>18</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.4. С.250-251.

<sup>19</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.4. С.251.

このようにして採択された「国家主権宣言」は、ロシア共和国の多民族的な人民が、主権の担い手であり、自発的にソ連の管轄に委ねられたものを除き、あらゆる問題の決定に全権を有すること、ロシア領内においてロシアの憲法と法律が至高性を持つこと、そして、ロシア人民代議員大会は、地方及び州と同様に、自治共和国、自治州、自治管区の権利の本質的拡大の必要性を是認することなどを定めた。他方で、ロシアは他の共和国とともにソ連の連邦条約の下で結集し、他の共和国やソ連の主権的権利を認めることも規定されている。ここでの「主権」や「主権的権利」が、具体的に指す内容は不明確であるが、この「国家主権宣言」は、ロシアは「刷新されたソ連」を構成する存在であり、ソ連の維持を前提とする一方で、ソ連に対するロシアの自立性や権限の拡大を主張しているものとまとめられる<sup>20</sup>。

「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」は、「国家主権宣言」に対して異なる立場に立っていたが、ソ連に対する法的な優位、ロシア領内の財産確保というそれぞれの意図は、どちらも最終的な文言の中に反映された。つまり、この両派の意図の違いは 1 つの文書に組み込むことが可能であり、そこに両派の妥協点が存在した。最終的に「国家主権宣言」が圧倒的多数で可決されたということは、この点に関して両者の利益が合致したということを示している。最高会議議長選挙に如実に表れたように、ロシア人民代議員大会は、一般的に「保守派」とされる「ロシア共産主義者」と、「改革派」とされる「民主ロシア」がほぼ拮抗した状態にあったので、「国家主権宣言」をめぐる問題に関しても両派が激しく対立する可能性はあった。しかし、この問題は、両派の志向性の相違を際立たせる問題ではなく、両派の共通の「敵」であるソ連中央との関係性を問うものであった。そのため、第 5 条のように、僅差で採択された問題を除けば、おおむね全会一致に近い状況で、この宣言は採択された。

また、エリツィンが採択間際に提起した妥協案は、民族的自治地域と地方や州の双方の要望をある程度取り込むことによって、「国家主権宣言」を成立させる上で重要な役割を果たした。しかし、他方で、そもそも「主権」という言葉がかなり曖昧に用いられた上に<sup>21</sup>、ロシア内部の民族的自治地域と地方・州の「権限拡大」についても、具体的な内容の決定

<sup>20</sup> Декларация СНД РСФСР «О государственном суверенитете РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990 г., № 2. Ст. 22.

<sup>21</sup> 例えば、エリツィンは第 1 回人民代議員大会の演説において、「主権」は、個人、企業、コルホーズ、ソフホーズ、地区ソヴィエト、初級ソヴィエトなどにも認められるべきだと発言している（Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.1. С.570）。

を先送りするものであった。そのため、この問題はこれ以降もロシアの中央・地方関係をめぐる大きな対立軸となった（塩川 2007b, 21-22）。

## 意義と影響

1990年6月12日にロシア人民代議員大会で「国家主権宣言」が採択されたことは、ソ連とロシアの行く末を決定する上で、2つの意味で大きな転機となる出来事であった。それは第一に、ソ連という国家の中央・地方関係と、ロシアという国家の中央・地方関係が、同時に政治的課題となり、この2つの問題が交錯する契機を形成した<sup>22</sup>。つまり、ソ連中央、ロシア、ロシア内地域という3つのレベルが、それぞれどの問題に対して管轄権を持つのかという点が大きな論争点になった。この問題をめぐっては、これ以降、ソ連とロシアという2つの連邦制を規定する文書として、2つの連邦条約が並行して準備され、新たな中央・地方関係の構築が目指された（本章第6節参照）。

そして第二に、「国家主権宣言」は、その後のロシアの発展に対し、経済的にも政治的にも大きな影響を及ぼした。経済面では、「国家主権宣言」で規定されたロシア領内の財産の管轄を法的に確立するために、様々な法律が矢継ぎ早に制定され、国営企業の私有化にまで事態は進んだ（第4節）。政治的には、「ロシアの自立化」を確保するために、ロシアが独自の政治機構を持ち、自立的な政策決定を可能にする必要性が認識されるようになった。そしてそのために大統領制導入の議論が活発化した（第5節）。このように、「国家主権宣言」を起点として、1990年後半から1991年半ばにかけて、様々な分野で状況は急激にかつ大規模に変化した。「国家主権宣言」は、そのような変化を引き起こすきっかけとなったのである。

## 第4節 経済的自立化——「法律戦争」と私有化の進展

第1回人民代議員大会で採択された「国家主権宣言」は、ロシア国内の財産の占有、利用、処分の権利を宣言していたが、これに法的根拠を与えるために、ロシア最高会議は1990年後半から1991年にかけて、国内の財産を管理するための様々な法律を採択した。1990年

---

<sup>22</sup> ゴルバチョフは、回想録の中で、「国家主権宣言」の内容が異なっていれば、連邦解体を防ぐことは可能であったが、実際に採択された「国家主権宣言」は、それまで連邦中央とバルト3国の間で模索されていた努力——改編された連邦体制の中で両者の関係を規定しようとするもの——を打ち壊すことになったと述べている（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 676-677）。

10月には、「ロシア共和国領内におけるソ連機関の法令の効力に関する法律」や「ロシア共和国の主権の経済的基礎の確保に関する法律」、12月には「ロシア共和国の所有に関する法律」（以下、「ロシア所有法」とする）、「企業及び企業活動に関する法律」（以下、「ロシア企業活動法」とする）、そして、1991年7月には私有化に関する2つの法律が採択された。この時期、ソ連でも、同様の法律や、最高会議及び政府の決定が採択されており、ソ連とロシア双方が自らの法律の優位性を主張しあう状況が生じた。ソ連とロシアが法的優位を争い合うこのような状況は、「法律戦争」と呼ばれた。本節では、このように「国家主権宣言」以降、経済分野で活発化したソ連とロシアの間の権限をめぐる争いが、どのように変遷したのかをまとめ、私有化をめぐる立法過程をやや詳しく検討することで、この時期のロシア内部の各政治勢力の関係性を明らかにする。また、それと共に、「国家主権宣言」以降の経済改革の進展が、他の改革分野にどのような影響を及ぼしたのかも論ずる。

#### 第1項 500日計画と法律戦争

1988年以降、連邦中央は政治改革へと改革の重心を移したため、経済改革の進展はそれ以前と比べるとやや減速したが、1990年に入り、経済の危機的状況に対する認識が高まると、ソ連政府内で経済改革を再び本格化させようとする動きが強まった。まず、アバルキン・ソ連副首相（経済改革担当）は、比較的急進的な市場経済化計画を作成した。しかし、それとは対照的に、リュシコフ首相は大胆な経済の自由化を控える計画を提出した。このように、ソ連政府内でも改革の方向性についての統一の方針が欠如していた。

そのような状況で、アバルキンに登用された若い経済学者であるヤプリンスキーらは、400日での市場経済への移行を提唱する「400日計画」を策定した。そして、1990年8月、ゴルバチョフとエリツィンは作業グループを設置して、ヤプリンスキーの急進的な案を基礎に、新たに「500日計画」を策定することに合意した。エリツィンはソ連指導部の改革のテンポが遅いことを盛んに批判していたため、長らくエリツィンとゴルバチョフの関係は悪化の一途を辿っていたが、突如一時的な協調関係が生まれた。同時期にロシア側でもヤプリンスキー案と同様の改革案作成が進んでおり、ソ連の計画とロシアの計画の衝突をゴルバチョフが恐れたことが、両者の一時的な協調に帰着した（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 734）。このように、共和国が策定する経済政策は実質的意義を持つようになっており、連邦中央にとってもそれは無視しがたいものであった。この両者の一時的協調の下で、500日

計画はシャターリンとヤプリンスキーという2人の経済学者が中心となって策定された。

ロシア最高会議は、出来上がった500日計画をすぐに承認しただけでなく、現在のソ連政府には計画を実行する能力がないとして、その退陣を要求した。これに対して、リュシコフ・ソ連首相が中心となった政府の経済改革案も策定されていたため、ゴルバチョフは、この政府案と500日計画の一本化を模索した。結局アガンベギャンの下で折衷案が再度作成されたが、この折衷案は、政府案と500日計画双方の作成者に不満を残す結果となった。特にロシア最高会議において、エリツィンら「民主ロシア」勢力は、ゴルバチョフが改革を遅らせている点を、激しく非難した。他方で、ゴルバチョフは、急進化する「民主ロシア」とソ連政府内の保守勢力との間に挟まれながら、両者のバランスを取ろうと試みた。しかし、結果的に、そのような態度はゴルバチョフの優柔不断さや「右傾化」の表れであるとみなされ、「民主ロシア」のさらなる批判を招くことになった。さらにこれは、これまでの彼の支持層を離反させるきっかけともなった (Hough 1997, 361-372; Шейнис 2005, Том.1, 407-408; ブラウン 2008, 518-527)。

こうしてゴルバチョフとエリツィンの一時的協調が結局不調に終わったことで、ソ連とロシアの間の対立は再び高まった。特に、ソ連とロシア双方が、それぞれの採択した法律の優位性を主張し合ったため、この対立は「法律戦争」と呼ばれた。そこで繰り広げられたのは、もはやルールに基づく競争ではなく、何が正当なルールなのかをめぐる争いであった (塩川 2007a, 239-241)。例えば、1990年10月に採択された「ロシア共和国領内におけるソ連機関の法令の効力に関する法律<sup>23</sup>」は、ソ連機関が定めた法令がロシアの主権に反している場合は、ロシア最高会議または政府は、その法令の効力を停止できると定め、「国家主権宣言」の内容を法的に確立しようとしたものだった。また、同月に採択された「ロシア共和国の主権の経済的基礎の確保に関する法律<sup>24</sup>」は、土地や天然資源がロシア国民の民族的資源であるとし、脱国有化や私有化に関するロシアの法律が採択されるまでは、これらの資産収用に関するソ連のいかなる法令も、ロシア領内での適用は許されないと定めた。

さらに1990年12月には、ソ連で既に制定されている法律とほぼ同じ分野を規定する法

---

<sup>23</sup> Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст.237.

<sup>24</sup> Закон РСФСР «О обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст.260.

律が2つ、ロシア最高会議で採択された。第一に、1990年3月に制定されたソ連所有法<sup>25</sup>に対して、ロシア所有法<sup>26</sup>が制定された。このロシア所有法の特徴は、まず、私的所有が国有、公有、社会組織所有と並ぶ所有形態の1つとして承認されたことが挙げられる。また、天然資源は当該地域国民の財産だという点は、ソ連所有法、ロシア所有法双方で規定されていたが、前者は、全連邦的意義を持つ経済活動に必要な天然資源については、当該地域住民の同意のもとに、ソ連邦所有になると定められていたのに対し、後者では、このような規定は除去された。さらに、後者には、具体的な手続きは定められていないものの、前者にはない私有化に関する条項も含まれている。第二に、1990年6月にソ連最高会議で採択された「ソ連における企業に関する法律<sup>27</sup>」（以下、「ソ連企業法」とする）に対して、ロシアで「企業及び企業活動に関する法律<sup>28</sup>」（以下、「ロシア企業活動法」とする）が制定された。ソ連企業法も、市場経済への移行を想定し、その過渡期の法的基盤を提供するものであったが、ロシア企業活動法は、ソ連企業法よりさらに市場経済化に接近した形で企業の経営形態を規定し、私有化の経路も示した（加藤 2005, 88-92, 96-99）。そして、1990年12月の第2回ロシア人民代議員大会では、このような一連の法律制定に基づいた憲法の改正もなされた<sup>29</sup>。

以上のように、ロシア最高会議及び人民代議員大会では、「国家主権宣言」に基づいて、土地、資源、企業などの管轄を自らのものにするための法律が次々と採択された。それらは、市場経済へのより革新的な移行を想定し、ソ連の法律で規定されていない問題を法制化するなどして、ロシア内部の財産の管轄を確保しようとする意図を持つものであった。「法律戦争」はソ連とロシアの間での中央・地方関係をめぐる争いであったが、それが主に経済分野（資源・財産の管轄）で展開されたために、この争いが結果的に市場経済化を促進するという側面があった。

---

<sup>25</sup> Закон СССР «О собственности в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 11. Ст.164

<sup>26</sup> Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст.416.

<sup>27</sup> Закон СССР «О предприятиях в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 25. Ст.460.

<sup>28</sup> Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст.610.

<sup>29</sup> Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст.561.

## 第2項 私有化関連法の制定

「国家主権宣言」以降の経済改革をめぐるソ連とロシアの対立において、1つの節目となったのが、1991年7月に制定された私有化に関する2つの法律（「ロシア共和国における記名私有化預金及び口座に関する法律」、「ロシア共和国における国有及び公有企業の私有化に関する法律」）<sup>30</sup>の制定であった。社会主義経済システムの下では、生産手段は共有（主に国有）であったため、市場経済化を進める上で、この国有財産をいかなる形で私有化するかという点が、重要な争点となるのは当然であった<sup>31</sup>。そのため、1990年にはソ連・ロシア双方で様々な法律が制定され、これらの財産の管轄をめぐる問題、そして、その財産の私有化に関する問題が少しずつ規定されていたが、私有化の具体的方法を規定したこの2つの法律の制定が、社会主義経済システムからの転換を推し進める上で大きな転換点となったのである。そこで、以下では、この2つの法律が制定される過程での争点を明らかにした上で、ロシア最高会議内にどのような勢力が存在したのか、そして法案審議の結果はいかなるものになり、他の改革分野に対してどのような影響を及ぼしたのかを、やや詳しく見ていく。

### 背景と争点

ペレストロイカの過程で、市場経済化が少しずつ進行していたが、前項で記したとおり、「国家主権宣言」以降、「法律戦争」とも呼ばれるソ連とロシアの対抗関係の中で、それは加速度的に進展した。そうした中で、私有化関連法案の審議がロシア最高会議で始まった1991年5月の段階での私有化に関する問題状況は、以下のとおりであった。第一には、国有企業を私有化すること、すなわち、「生産手段の共有」という社会主義経済システムの根幹部分を解体・変革すること自体については、ロシア国内で既にコンセンサスが存在していた。それゆえに、争点は私有化の具体的方法にあった。特に、ソ連最高会議でも私有化関連法の審議がほぼ同時期に行われていたため、これより先に法律をできる限り早く成立

<sup>30</sup> Закон РСФСР «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №27. Ст.925; Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №27. Ст.927.

<sup>31</sup> privatizationには、経営形態の「民営化」と所有形態の「私有化」という2つの側面がある。ロシアや他の旧社会主義諸国で行われた privatization は、後者の側面が強かったので、本稿では「私有化」という言葉を用いている。

させることが、強く求められていた<sup>32</sup>。第二には、ゴルバチョフの一連の経済改革の結果、民営企業の創設は段階的に容認されるようになり、小規模な私有化が自然発生的に生じていたが、情報を多く持つ党・国家官僚が経済界に転身して国有財産を私物化したり、国有企業の経営者がそのまま企業の所有者となったりする状況が問題となっていた（Гимпельсон 1993, 35-39; Solnick 1998）。そのため、このような状況を是正するために、私有化の法的基盤を確立することが必要であるとの認識が共有されていた。これらの理由から、ロシアでは私有化関連法を早急に制定する必要性が高まっていた。

### 審議過程

以上のような状況を背景として、ロシア最高会議では、1991年5月から私有化関連法の審議が始まった<sup>33</sup>。私有化の具体的方法をめぐっては、「500日計画」の起草者でもあるヤブリンスキーが、国有企業の売却を主張して、株式売買の制限も設けずに、私有化をできる限り市場メカニズムに委ねることを求めたのに対し、マレイ国家財産委員会<sup>34</sup>委員長やフィリップフ最高会議経済改革委員会委員長は、私有化に社会の広範な層が参加できるように、小切手（バウチャー）を配布することや、労働者を困窮させないために、彼らの権利を保護することを主張した<sup>35</sup>。この主張の背景には、売却による私有化が成功しなかったポーランドの経験から、迅速に私有化を進めるために、労働者に一定の株式を確保する方法が支持されたという側面もある（Åslund 1995, 230）。そして、法案は後者の主張を中心に審議が進められた。

ただし、マレイとフィリップフの主張がすべて一致していたわけではない。例えば、マレイが売却される株式の30%を無料で労働者に譲渡することを求めたのに対し、フィリップフは、無料譲渡には反対していた。だが、このような立場の違いは、エリツィン大統領、ハズブラートフ最高会議議長なども参加した交渉を経て解消され、マレイ案（政府案）は撤回される一方で、政府は労働者に対し追加的特権を付与することができるという文言が追加された<sup>36</sup>。他方、経済的な平等性が確保されないという立場から、労働者にさらに大き

<sup>32</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 27 Совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей. (以下、Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № とする) 7 мая 1991 г. С.8-16, 42-46.

<sup>33</sup> 法案の審議過程については、Barnes (2001; 2006)を参照。

<sup>34</sup> 国家財産委員会は、私有化問題を管轄する行政側の担当部署であった。

<sup>35</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 27. С.8-16.

<sup>36</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 36. 2 июля 1991 г. С.23, 67-70.

な特権を与えるよう求める意見もわずかにあったが、そうした意図を持つ修正案はいずれも否決されており、最高会議内では支持を得られなかった<sup>37</sup>。このように、私有化の方法については立場の違いがあったものの、議論の中心にいたヤプリンスキー、マレイ、フィリップフという 3 人は、いずれも市場経済化を積極的に推進するという立場をとっており、総じてエリツィンに近い人物が法律策定のイニシャチヴをとっていたと言える。

成立した 2 つの法律は、これ以降の私有化過程を規定する制度的枠組を提供するものであり、ソ連法との対抗関係から迅速な採択が重視されたことから分かります。ロシアの自立化が強く意図されていた。そして、それと同時に、これらの法律によって市場経済化も一層推し進められることになった。その規定によれば、国有財産の一部は無料で国民に譲渡され、残りは売却されることになった。また、国民が株式購入のみに利用できる記名私有化口座が設けられ、入手した株式を 3 年間は売却できないが、交換は可能であるとされた。さらに、労働者には、投票権のない株式を無料で入手可能（全体の 25%）、及び投票権のある株式も割引で購入できるという特権が付与されることになった（西村 1993, 153-155）。この法律に基づき、1992 年には私有化計画が策定され、本格的に私有化が開始されることになる。

### 第3項 経済的自立化の影響

「法律戦争」における様々な法律の制定は、「ロシアの自立化」や「ロシアが優位な条件下での市場経済化」を目指したものであったが、結果的に急進的な市場経済化を促進するものとなった。「ロシアの自立化」という目標は、「国家主権宣言」を人民代議員大会が採択した時と同様、私有化関連法においても「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」という両派の基本的合意を可能にした。このことから、「ロシア共産主義者」にとっても私有化は必ずしも反対すべき事項では既になくなっていたことが分かる。「保守派」といっても市場経済化に全面的に反対なわけではなく、国有財産の私有化自体にはこの時期に既にコンセンサスがあった。また、「民主ロシア」にとっては、急進的市場経済化は、自らを「改革派」と位置付ける上で、社会に訴える力を強く持つものであった。そのため、1991 年 8 月のクーデター未遂事件以降、ソ連中央の権威が急激に低下し、ロシアの自立性が確固たるものになると、エリツィン政権はまずこの問題に取り組んだ。次章で見るように、1992 年初頭

<sup>37</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 27. С.37-39; № 36. С.71-72.

から本格化する急進的な市場経済化はこのような背景で進められたものだった。

経済的自立化の第二の影響としては、これらの法律は事実上の私有化を進行させたため、本格的な市場経済化が始まる前に、競争条件を不平等なものにしたということがある。「党＝国家体制」のヒエラルヒー構造は以前から弱まっていたが、ペレストロイカ期に企業の自主性を強化する動きが強まったことは、そうした統制の弛緩を促進した。党官僚や企業長層の多くが、このような状況を利用して、国有企業を私物化するために奔走した。このように、企業の自立化（事実上は企業長層の自主性拡大）は、市場経済メカニズムの導入という側面だけでなく、後の国有企業の私物化（ノメンクラトゥーラ私有化）を可能にする前提条件ともなったのである（塩川 1999, 419）。そして、このようにして政治的、経済的に力を付けた勢力は、後の政治に大きな影響力を発揮することになる。「市場経済化」が、党＝国家による統制の廃止を目指しているとしても、それは必ずしも経済活動の「脱政治化」を意味しているわけではなく、企業の私有化、私物化をめぐる政治と経済が交錯する新たな接点を数多く生み出すことになった。

## 第5節 政治的自立化——大統領制の導入

「国家主権宣言」以降顕在化した「ロシアの自立化」のもう 1 つの側面が、ロシア内部の政治改革である。経済改革の場合では、ロシアの法律の優位性を主張することが「法律戦争」や私有化関連法の進展につながったが、政治制度に関しても、ソ連に対抗するという意図が大統領制導入を促進した。それは、ロシアに新たな権力の中心を設け、自立的な意思決定を可能にしようとするものであった。大統領制は、ソ連でまず 1990 年に導入され、その後連邦を構成する共和国でも、次々と導入されていた。当然ロシアでこの問題が議論される際にも、ソ連の大統領制が参考にされた。しかし、1990 年に行われたロシアの議会改革が、ソ連の議会改革と連動して進んだのとは対照的に、1991 年に入ってからの大統領制導入は、ロシア内部で独自に計画されたものであった。その意味で、大統領制創設をめぐる政治過程も、「国家主権宣言」以降のロシアの自立化の 1 つの重要な帰結であった。そこで、以下では、この政治過程を辿りながら、そこにどのような争点が存在したのか、そして他の改革に対してどのような影響を及ぼしたのかを検討する。

## 第1項 大統領制の導入

### 背景

ソ連で政治改革が進み、ソ連共産党に代わる新たな権力の中心を目指して、ソ連で大統領制導入が議論され始めた際に、カザフスタン共和国の共産党中央委員会第一書記であったナザルバエフは、「連邦大統領制導入構想と諸共和国の独立性拡大の間の矛盾が既に目立っており、これを解消するために」各共和国でも同様のモデルを採用すべきだと主張した。このことを皮切りに、各共和国が手にし始めた自立性を損なわないよう、共和国にも大統領制を導入することを求める要求が強まった（Ogushi 2009, 5-8）。特に、ソ連人民代議員大会で「改革派」議員が組織した議員連合である「地域間グループ」が、この動きを主導した（ゴルバチョフ 1996, 上巻, 616-617）。

このように、共和国レベルにおける大統領制の導入は、連邦中央からの「自立化」と大いに関係を持つものであったが、それはまた「民主化」という政治的スローガンとも密接に関わるものだった。ペレストロイカ以降、政治改革が進められる上で、「民主化」という言葉は政治的に重要な意味を持ち、多様な局面で使われた。「民主化」が具体的に何を意味するのかは曖昧であることが多かったが、それが「党＝国家体制」による集権的統治に対するアンチテーゼであるという点では一致していた。そこでは、体制の理念としては「平等」を掲げながらも実質的には長らく垂直的・集権的支配を基本としていた「党＝国家体制」とは異なり、この「民主化」というスローガンこそが真の「平等」や「参加」を含意するのだと考えられたのである。そのため、「民主化」というスローガンは、必然的に「党＝国家体制」からの「自立化」と重なり合うようになった。そして、この「自立化」を達成するためには、ロシアに連邦中央に対抗する強力な執行権力が必要であると考えられるようになったから、「自立化」と表裏一体の関係にある「民主化」も、強力な指導者としての大統領を希求するという傾向を併せ持つことになった<sup>38</sup>。このように、後に権威主義的としばしば批判されることになる大統領制の導入は、社会全体の「民主化」が喧伝される中で相応の支持を獲得していた。後述するように、エリツィンは、こうした国民感情を理解してか、国民投票の機会を大統領制導入のきっかけとして利用した。

<sup>38</sup> 以上の点に関して、政治的な平等を達成するためには、各市民に権利を与える方法と、誰にも権利を与えない方法の2つがあるというトクヴィルの指摘が想起される（トクヴィル 1987, (上), 112-113）。

## 大統領制成立の過程

大統領制関連法案が起草されるまでの過程をみると、エリツィンがそれを主導していたことが明確に分かる。前章で述べたように、1990年に成立したソ連の大統領制は共産党に代替する「権力の中心」として機能することに失敗していたが、エリツィンにとって、ゴルバチョフと同等の役職に就くことは、ソ連に対抗する上で必要な手段であった。さらに、そのポストに直接選挙で選出されることは、自己の正統性を一層高めるはずであった<sup>39</sup>。このように、ソ連との関係において優位に立つことが、エリツィンが大統領制導入を望む最大の理由であった<sup>40</sup>。

エリツィンは、1990年5月の第1回人民代議員大会において最高会議議長選挙に出馬した際、選挙前の演説ですでに大統領制を導入することに言及し、大統領選挙を1991年5月までに実施すると発言していた<sup>41</sup>。また、1990年12月の第2回人民代議員大会で採択された決定「ロシア共和国の国家機関システムの再編に関する法案準備について<sup>42</sup>」では、大統領制導入のために法案を作成することを、最高会議と憲法委員会に求めた。このように、大統領制導入に向けた動きはかなり早い段階から存在しており、しかもそれは人民代議員大会の過半数の支持を得ていた<sup>43</sup>。この決定に基づき、1991年1月、エリツィンは憲法委員会内に19名からなる編集会議を設置し、新憲法草案の策定とともに、大統領制導入に向けた提案を準備することを命じた<sup>44</sup>。そして、2月に入ると、大統領制導入の是非をめぐる国民投票を実施することについて、最高会議内で議論が始まった。1991年3月に、ソ連維持の是非をめぐる国民投票をソ連全土で実施することが予定されていたが、この機会を利用

---

<sup>39</sup> 実際、大統領就任後にエリツィンは、人民代議員大会で大統領に選出されたゴルバチョフよりも、国民による直接選挙で大統領になった自分の方が、国家の指導者としての正統性を備えているという点に何度も言及した。

<sup>40</sup> また、当時最高会議議長であったエリツィンは、その幹部会が集団的意思決定による点に嫌悪感を覚えており、そこから自由になることを望んでいたことも指摘されている (Remington 2001, 94-95)。

<sup>41</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.2. С.234.

<sup>42</sup> Постановление СНД РСФСР «О подготовке законопроектов о реорганизации системы государственных органов РСФСР» // Второй (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 27 ноября-15 декабря 1990 года: Стенографический отчет. 1992. (以下、Второй Съезд народных депутатов РСФСР とする。) Том.6. С.242-243.

<sup>43</sup> この決定を採択する際の投票結果は、総投票数 833 に対し、賛成 642、反対 109、棄権 82 であった (Второй Съезд народных депутатов РСФСР. Том.6. С.189)。

<sup>44</sup> Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР» // Из истории создания Конституции РФ. Том.2. 2008. С.55-59.

して、大統領制導入に関する国民投票をロシアで実施することが提案されたのである。

しかし、この時期、ロシア最高会議・人民代議員大会において、エリツィンに対する批判が急激に高まる出来事があった。それは、バルト3国でのソ連軍の武力行使をめぐって、エリツィンがバルト3国を支持し、ゴルバチョフのソ連大統領辞任を要求したという出来事に端を発したものだ。このことを契機に、ロシア最高会議幹部会の6名が、エリツィンの権威主義的政治手法を非難し、不信任を表明する政治声明を出したのである<sup>45</sup>。この政治声明を準備したゴリャチェワ最高会議副議長は、国民投票を権力闘争のために利用しているという点からもエリツィンを批判し、大統領制導入に対しても嫌悪感を示した<sup>46</sup>。また、同時期には、臨時人民代議員大会を招集し、エリツィンに活動報告を求めるという声明も出され、これには272名の人民代議員が署名した。

このように、国民投票が近づく中でエリツィンの独断的な手法に対する批判は高まっており、その批判は「ロシア共産主義者」からだけでなく、「民主ロシア」の所属議員からも噴出した（塩川 2007a, 244-246）。しかし、こうした批判は大統領制導入に向けた動きを押し戻すことはできなかった。エリツィンの不信任を表明する声明が出された翌日（2月22日）、先の政治声明に署名したメンバーとは別の最高会議幹部会メンバー11名が、この政治声明は国全体を不安にさせ、政治状況を先鋭化させるものだとして、これを反対に非難する声明を出し<sup>47</sup>、2月27日には、大統領制導入の必要性を国民投票で問うことが発表された。

かくして、1991年3月17日に、ソ連維持をめぐる国民投票と同時にロシアの大統領制導入をめぐる国民投票も実施されることになった。ロシア共和国内におけるこの国民投票の結果は、ソ連維持に関するものとロシアへの大統領制導入に関するもの双方で賛成票が約70%となり、ほぼ同じ結果となった（表3-6、表3-7）。このことは第一に、ロシア国民の多くが、ソ連の維持とロシアの自立化は両立すべきものと認識していたことを示している<sup>48</sup>。第1回人民代議員大会の開催以来、「ロシアの自立化」傾向が強まっていたのは明らかであるが、ロシアでは、急進的な主張をする代議員でさえも「ソ連の解体」を一貫して主張し

---

<sup>45</sup> Политическое заявление членов Президиума Верховного Совета РСФСР, народным депутатам РСФСР // Из истории создания Конституции РФ. Том.2. 2008. С.117-119. この政治声明には、ゴリャチェワ最高会議副議長、イサエフ最高会議副議長、アブドゥラチポフ民族会議議長、イサコフ共和国会議議長、ヴェシニャコフ共和国会議副議長、スィロヴァトコ民族会議副議長が署名した。

<sup>46</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 13. 21 февраля 1991 г. С.3-5.

<sup>47</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.2. 2008. С.119-120.

<sup>48</sup> ただし、ソ連維持への賛成票の71.3%という数字は、投票を実施した9共和国のうちで、ウクライナ（70.2%）に次いで低い数字だった。

続ける者はほとんどおらず、ソ連という国家の維持を前提とするものが大半を占めた。このような認識は、国民の間でも広く共有されていたということがこの投票結果から分かる。

国民投票の結果から分かる第二のことは、国民の強力な指導者への希求とエリツィンに対する期待の高さである。ゴルバチョフは、大統領就任後、大統領府に新たな「権力の中心」を形成することに失敗し、徐々に「保守化」「右傾化」していったが(ブラウン 2008; Ogushi 2008)、1990 年末には、それに反発したシェワルナゼ外相が辞任するなど、ペレストロイカ初期からの側近の多くが離反し始めていた(チェルニャーエフ 1994, 260-332)。こうした中で、国民もまたゴルバチョフから離反し、ゴルバチョフは国民の支持を大きく低下させていたが、この状況から最も恩恵を受けたのがエリツィンだった。彼は、ゴルバチョフとの対決姿勢を強めることで、改革志向的な指導者というイメージをさらに広げていった。そのような態度は、ゴリャチェワ最高会議副議長らの反発に見られたように、一部勢力からの批判も招いたが、国民投票の機会を利用して大統領制創設のための道筋を開くことには成功した。

**表 3-6 ロシア共和国におけるソ連維持に関する国民投票の結果**

投票に参加した選挙人数 (投票率)	79,701,169 (75.4%)
賛成票数 (投票総数に占める割合)	56,860,783 (71.3%)
反対票数 (同上)	21,030,753 (26.4%)
無効票数 (同上)	1,809,633 (2.3%)

出典：Правда, 26 марта 1991 г. С.1.

**表 3-7 ロシア共和国における大統領制導入に関する国民投票の結果**

投票に参加した選挙人数 (投票率)	76,425,110 (75.09%)
賛成票数 (投票総数に占める割合)	53,385,275 (69.85%)
反対票数 (同上)	21,406,152 (28.01%)
無効票数 (同上)	1,633,683 (2.14%)

出典：同上

国民投票の直後に開催された第3回人民代議員大会は、大統領選挙の日程を1991年6月

12日にすることを定めた<sup>49</sup>。そして、1991年4月24日には、大統領法と大統領選挙法が最高会議で可決された<sup>50</sup>。大統領制導入という重要な問題に関する法案であるにもかかわらず、最高会議における2つの法案の審議が1日で完了するのは、他の法案と比べても異例の速さであり、審議過程においてもそれほど目立った論争は巻き起こらなかった。例えば、後に激しい対立を引き起こすことになる大統領・政府・議会の関係についても、大統領法案の審議過程ではあまり激しい議論とはならず、大統領は最高会議の同意の下で首相を任命すること、閣僚は首相の提案に基づき大統領が任命すること、大統領は最高会議や人民代議員大会を解散する権限を持たないことなどが定められた。また、何人かの議員が、大統領就任に際しての宣誓について（第4条）、ロシアの憲法や法律を遵守することに加えて、ソ連の憲法や法律を遵守することを宣誓することが必要だと主張したが、こうした提案はいずれも否決された<sup>51</sup>。続く5月の第4回人民代議員大会では、大統領法は再度採択され、また、関連する憲法条項が改正されたことにより、大統領制導入に関する法整備が完了した。

以上のような法律制定過程を経て、1991年6月12日には大統領選挙が行われた。この選挙は、大統領候補と副大統領候補がセットで立候補する形で行われたが、エリツィンは、ロシア共産党内部の改革派グループ「民主主義のための共産主義者」の指導者であったルツコイを副大統領候補として指名した。ルツコイは、アフガニスタンに従軍した軍人でソ連の「英雄」であったから、国民の人気が高かったし、共産党内の改革派や軍人の票を集めることも期待できた（エリツィン 1994, 上巻, 64-65; ルツコイ 1995, 35-36; 上野 2001, 19）。その他には、リュシコフ前ソ連首相やバカチンソ連安全保障会議メンバー、民族主義的で過激な言動で知られるジリノフスキーらが出馬した。エリツィンは、この選挙運動においても反ゴルバチョフ、反ソ連共産党という立場を貫き、他の候補者との戦いというよりも「ロシアのソ連からの自立化」をアピールすることで選挙戦を戦った（Colton 2008, 195）。

投票の結果は、エリツィンとルツコイの圧倒的勝利と言えるものであった（

<sup>49</sup> Постановление СНД РСФСР «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 495.

<sup>50</sup> Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст.510; Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст.512.

<sup>51</sup> Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 23. 24 апреля 1991 г.

表 3-8 参照)。エリツィンとルツコイは唯一過半数の賛成票を集め、他の候補者はいずれも反対票が 80%を超えていた。この選挙の結果、エリツィンがロシアの初代大統領に選出された。

表 3-8 1991 年 6 月 12 日の大統領選挙の投票結果

大統領候補	副大統領候補	賛成票数（賛成票率）	反対票数（反対票率）
エリツィン	ルツコイ	45,552,041 (57.30%)	32,229,442 (40.54%)
ルィシコフ	グロモフ	13,395,335 (16.85%)	64,386,148 (80.99%)
ジリノフスキー	ザヴィジア	6,211,007 (7.81%)	71,570,476 (90.03%)
トゥレエフ	ボチャロフ	5,417,464 (6.81%)	72,364,019 (91.03%)
マカシヨフ	セルゲエフ	2,969,511 (3.74%)	74,811,972 (94.10%)
バカチン	アブドゥラチポフ	2,719,757 (3.42%)	75,061,726 (94.42%)

出典：Советская Россия, 20 июня 1991 г. С.1.

## 第2項 政治的自立化の影響

こうして、議会改革に続き、大統領制の導入についても、ロシアはソ連から約 1 年遅れでこれを実現した。ただし、両制度の形成過程は大きく異なったものであった。議会制度の改革については、ソ連憲法の改正においてすでに、連邦構成共和国でもソヴィエトの改革を実施することが予定され、議会制度の形態を選択する自由は各共和国に残されていたけれども、ロシアにおける議会改革はある程度連邦中央からトップダウンの形で行われた。対照的に、ロシアにおける大統領制導入は、ロシア共和国内の独自の動きによって実現した。ロシアは第 1 回人民代議員大会での「国家主権宣言」採択以降、自立性を強めており、大統領制の導入もロシアの自立化過程の 1 つとして捉えることができる。しかも、それはゴルバチョフが連邦を維持するために計画した国民投票の機会を利用して行われたということも、ロシアの自立化を示す上で象徴的であろう。このように、ロシアの政治改革は、中央・地方関係（ソ連とロシアの関係）の再編をめぐる論争と交錯する中で、その性格を大きく変えることになった。また、ロシアに大統領制が導入され、権力の中心が生まれたことで、「国家主権宣言」以降の政治改革は、1 つの区切りを迎えた。

また、大統領制導入をめぐることは、当初は最高会議幹部会を二分する形で権力闘争が生

じたが、そうした争いは社会階層に応じて形成された議会内ブロックとは無関係な最高会議上層部の対立であった。そのため、権力闘争は議会全体に広がらないまま、法案の審議は迅速に進められ、最終的には最高会議や人民代議員の大多数の支持を得る形で法案は採択された。特にエリツィンは、国民が強い指導者を望んでいる状況を利用して国民投票を実施し、これを梃子に大統領制導入を一気に押し進めた。

そして、大統領制が導入され、エリツィンが大統領に就任したことは、それ以降の政治の展開に大きな影響を及ぼした。まず、ソ連指導部を批判することで国民の人気を得てきたエリツィンが大統領に就任したことで、ソ連とロシアの対抗関係は一層際立つことになった。次節で述べるように、この時期は新しい連邦条約締結に向けた交渉が行われていたが、ロシアへの大統領制の導入は、この中央・地方関係再編の動きにも大いに影響を与えた。他方で、大統領は、もちろん大きな権限を持ち政治的影響力も大きかったが、その一方で、特定の政治基盤を持たない特殊な政治主体であった。特にエリツィンは、人民代議員大会において大統領に選出されたゴルバチョフとは異なり、自分が国民の直接選挙で選ばれた「国民全体の指導者」であることを強調するため、支持政党の組織化など、特定の支持基盤を固めるような行動をとらなかった。そのため、エリツィンは、大衆的な人気はあるものの、その立場は非常に危ういものであった。このような大統領の特性も、その後の展開に重要な影響を及ぼすものであった。

## 第6節 2つの連邦条約とソ連の解体

私有化に向けた法整備と大統領制の導入は、どちらもロシアの自立化を促進する上で大きな意味を持ったが、1990年後半以降に最も論争的であった問題は、ソ連とロシアの2つの連邦条約をめぐるものであった。第2章でその経緯に触れたとおり、1990年から1991年にかけて、新しいソ連の連邦条約（Союзный договор: Union treaty）を締結するための交渉が進められていたが、同じく連邦制をとっているロシア共和国内部の連邦関係を新たに規定するために、ロシアの連邦条約（Федеративный договор: Federation treaty）の準備も、1990年5月から6月の第1回人民代議員大会以降進められた<sup>52</sup>。以下では、まずロシアの連邦条約をめぐる問題状況と争点をまとめる。ソ連とロシアの2つの連邦条約は異なるものでは

---

<sup>52</sup> この2つの連邦条約を区別するために、Союзный договор (Union treaty)を「ソ連の連邦条約」、Федеративный договор (Federation treaty)を「ロシアの連邦条約」と記述することにする。

あったが、1つの国家に存在する2つの連邦制を規定する文書であったので、当然そこに関与する政治主体の多くは、双方に利害関係を有しており、この2つの問題は相互に関連しながら交渉が進められた。そこで、続く第2項では、この両者の関係を考察しながら、2つの連邦条約の策定過程を検討する。

### 第1項 ロシアの連邦条約をめぐる問題状況

ロシアの連邦条約をめぐることは、解決すべき問題がいくつか存在した。第一の問題は、ソ連とロシアの2つの連邦条約の関係性をどうすべきかという問題であった。これは、ロシアの連邦条約というイシュー自体が、ソ連に対するロシアの自立化をきっかけとして浮上したということに起因する問題だった。第1回人民代議員大会で採択された「国家主権宣言」は、ソ連に対するロシアの権限拡大を規定することを主眼としていたが、その起草過程でロシア内部の地域もロシアに対して同様の権限拡大を要求したことは既に述べたとおりである（本章第3節第2項）。ロシア内部の連邦構成主体の要求は、ロシアのソ連に対する要求と同じ内容を持つものであったので、前者を否定することは後者の要求の正統性を放棄することにもなりかねず、これはロシア政権にとって非常に慎重に取り扱うべき問題となった。したがって、ソ連の連邦条約の内容とロシアの連邦条約の内容は、必然的に相互に関連した。

第二に、ロシアの連邦構成主体の要求をいかに取りまとめるかという問題があった。ロシアの連邦制がそもそも民族的自治地域（自治共和国<sup>53</sup>など）と領域的区分であるロシア人地域（地方、州）という異なる種類の行政単位から構成されていたため、ロシアの連邦構成主体の要求も多様であった。「国家主権宣言」採択の際にも、民族的自治地域とロシア人地域との間には意見の対立があり、エリツィンは曖昧な内容の妥協案を提示することで、この問題の最終的な解決を先延ばしにした。ロシアの連邦条約によって、その連邦関係を改めて規定するにあたり、この問題は再び大きな争点となった。

第三の問題は、ロシアの連邦関係をどのような形式で規定するのかというものであった。具体的には、連邦関係を憲法で規定するのか、それとも連邦条約を策定するのか、そして

---

<sup>53</sup> 1990年12月の第2回ロシア人民代議員大会において、自治共和国は「共和国」へと呼称が変更されることが確認された。しかし、連邦を構成する15共和国と区別するために、本稿では、ソ連解体の1991年末までの時期に関しては、便宜上これらを「自治共和国」と記すことにする。1992年以降はこのような区別をする必要がないので、「共和国」と記す。

連邦条約を策定する場合には、連邦条約は憲法の一部となるのか否か、などといった点が争点となった。これらの点は予め決まっていたわけではなく、重要な争点であった。

### ロシア政府の立場

2つの連邦条約が同時進行したために、その双方に直接関わっているロシア政府（エリツィン）は、ソ連指導部と交渉を続けつつ、ロシアの内部地域にも対応しなければならないという難しい立場に立っていた。ロシア政府としては、ソ連の連邦条約においてはロシアの権限をできる限り拡大する一方で、ロシア内部地域の要求はできる限り抑え込むことが、最も望ましい結果であった。しかし、2つの連邦条約の争点は非常に類似したものであったので、一方で分権化を進め、他方で集権化を進めるという結果を導くことは、ほぼ不可能であった。そのため、エリツィンはその場の状況を最もうまく切り抜けるように場当たり的に発言をし、その主張は一貫性に欠けたものであった。例えば、1990年夏に、エリツィンがタタール自治共和国（後のタタールスタン共和国）やバシキール自治共和国（後のバシコルトスタン共和国）を訪問した際には、エリツィンは自治共和国がロシア共和国にとどまりつつ、ソ連の連邦条約に直接署名して連邦共和国の地位を得ることや、自治共和国が望むすべての権利を保持することを認める発言をした（Kahn 2002, 114-123; *Союз можно было сохранить* 2007, 164-166; 塩川 2007b, 23）。そのため、ロシア内部の自治地域は1990年夏以降次々と「主権宣言」を行い、このような状況は「主権のパレード」と呼ばれた。しかし、1991年に入りソ連の連邦条約の調印が近づいてくると、エリツィンは態度を翻し、ロシアの自治地域がソ連の連邦条約の主体となることに否定的になった<sup>54</sup>。このように一貫性に欠けるエリツィンの態度は、上述の第二、第三の問題についても同様であった。

これに対し、ロシアにおける憲法問題や連邦条約の問題を主導していた憲法委員会のルミャンツェフ責任書記は、かなり明確な態度を持っていた。彼は、第二の問題については、ロシアの連邦構成主体は同権である（つまり、自治地域とロシア人地域の区別は撤廃すべきである）という立場に立ち、第三の問題については、連邦関係は憲法において規定すべきであるという立場を貫いており、憲法とは別に連邦条約を策定することに対しては反対であった。

---

<sup>54</sup> 一方、ソ連中央（ゴルバチョフ）の側も、このように態度を変えるロシア政府（エリツィン）との関係を見据えながら、ロシア内部地域にソ連の連邦条約の主体となることを認めるような発言をすることもあれば、それを否定することもあり、こちらの態度も揺れていた（塩川 2007b, 27-38）。

## ロシア内部地域の立場

ロシア内部地域の中で、まず声をあげたのは自治共和国であった。1990年夏の「主権のパレード」の過程で次々と「主権宣言」を行った自治共和国は、続いてソ連の連邦条約に直接署名することを主張し、ソ連を構成する連邦主体として地位を格上げしようとした<sup>55</sup>。上述のようにエリツィンは最初これを認めるような発言をしたが、徐々にこうした立場に否定的になっていった。このように、自治共和国はロシアにおける権限の拡大とソ連の中での地位の向上を同時に主張していたが、これに対してロシア人地域は異議を唱えた。彼らの主張は、民族的行政区分（自治共和国）であろうが、領域的行政区分（<sup>クライ</sup>地方・州）であろうが、ロシアの連邦制を構成する主体であることには変わりなく、これを差別することは不相当であるというものだった。そのため、ロシア人地域はロシアの内部地域の同権を要求し、当然それは自治共和国の要求と食い違うものであった。

また、当時ロシア最高会議民族会議議長であったアブドゥラチポフは、ロシアの連邦条約をソ連の連邦条約より先に締結し、それをロシア憲法の一部とすることが必要であると主張した<sup>56</sup>。この点において、ロシア内部地域の立場は、先に挙げたロシア指導部の立場とは異なるものであった。

このように、ソ連中央、ロシア政府、ロシア内部地域という3層間での主張の対立が生じたというのが、この時期の2つの連邦条約をめぐる争いの特徴であった（表3-9）。

表 3-9 連邦条約をめぐる立場の相違

	対 ソ連中央	対 ロシア政府	対 ロシア内部地域
ソ連中央	—	ある程度の権限分割を容認。連邦の維持が目的。	当初はソ連構成共和国との同権化容認。その後撤回。
ロシア政府	権限拡大を要求。ソ連の主体は連邦構成共和国のみ。	—	当初は民族地域・ロシア人地域双方に権限拡大を約束。その後撤回。
ロシア内部地域	ソ連連邦条約への直接加盟を要求（ソ連構成共和国への昇格）	独立については曖昧な立場。民族地域とロシア人地域で態度が異なる。	—

出典：筆者作成

<sup>55</sup> 例えば、シャイミエフ・タタール自治共和国最高会議議長の発言を参照（*Союз можно было сохранить* 2007, 182）。

<sup>56</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 3. 30 января 1991 г. С.3-16. ここで、アブドゥラチポフは、民族地域とロシア人地域との主張の対立についても言及したが、それについての解決策は特に提示しなかった。

## 第2項 2つの連邦条約の交錯

以上のような複雑な対抗関係が存在する中で、ソ連とロシアの2つの連邦条約をめぐる交渉はどのように進められたのだろうか。塩川（2007b, 27-43）の整理によれば、1990年後半からソ連解体に至るまでの時期は、3つに区分できる。すなわち、第一に「国家主権宣言」から1991年初頭にかけての時期、第二には1991年3月の国民投票から同年夏までの時期、そして第三に1991年8月クーデター未遂事件から同年末のソ連解体までの時期である。

第一の時期は、「国家主権宣言」によりロシア法のソ連法に対する優位が宣言され、その後主に経済資源の管理をめぐる「法律戦争」が生じた時期であり、そこではソ連に対するロシアの自立化が激しく争われた。そして、こうした動きと並行するように、ロシア内部の諸地域も同様の主張を展開したことで、2つの連邦条約をめぐる動きが本格化した。

ソ連の連邦条約に関しては、そこで規定される新しい国家の形をどのようなものにするのか——連邦制（フェデレーション）か、国家連合（コンフェデレーション）か——という点が、最大の争点であったが、「法律戦争」のさ中、ソ連指導部は「主権国家の連邦（ソユーズ）」という形でソ連を再編することを記したソ連の連邦条約第一次草案を策定した。そして、ゴルバチョフは、草案発表直後の1990年12月に開かれた第4回ソ連人民代議員大会で、この草案は国家連合ではなく、連邦制（フェデレーション）原則に基づくものであると述べた（*Союз можно было сохранить* 2007, 189）。

一方、ロシアの連邦条約については、1990年6月のロシア最高会議幹部会決定「連邦条約について」において、初めてその考えが示され、それに基づき、9月からは最高会議民族会議で連邦条約草案策定作業が始まった。そして、1991年1月末にロシアの連邦条約草案が自治共和国に送付された。このように、第一の時期は2つの連邦条約双方の草案が最初に準備された時期であったが、ソ連の連邦条約が連邦構成共和国と自治共和国の対等化を規定していたために、自治共和国はロシア政権よりもソ連中央に相対的に近付いていった（塩川 2007b, 27-31）。

第二の時期は、1991年3月にソ連維持に関する国民投票とロシアの大統領制導入に関する国民投票の結果、ソ連指導部とロシア指導部が共に信任されたために、両者が対立を緩和させ、接近した時期であった。自治共和国が第一の時期に提起した要求を受けて、1991年4月の第3回ロシア人民代議員大会は、ロシア共和国内の連邦構成主体の同権を保持す

ることを前提としつつも、自治共和国はソ連の連邦条約に直接調印できるという決定を採択していた<sup>57</sup>。しかし、その直後に始まったノヴォ・オガリョヴォ・プロセスは、自治共和国を排除してソ連政府と9共和国政府との間で進められ、これは「9プラス1合意」に結実した（第2章第2節第4項参照）。このようにソ連中央と共和国が対立していた状況から一転し、両者が接近しソ連の連邦条約の策定が進んだというのが第二の時期の特徴であった。この過程で、各共和国は、ソ連の連邦条約にロシアの自治共和国が直接調印することに反対するという立場で合意した<sup>58</sup>。

また、ロシアの連邦条約をめぐるのは、自治共和国とロシア人地域（<sup>クライ</sup>地方、州）という、ロシア内部での対立が一層明確になった。後者がロシアの連邦構成主体はすべて同権であることを主張したのに対し、前者は、自治共和国は他の連邦構成主体よりも政治的に大きな権限を持つと主張した（塩川 2007b, 36-37）。こうした議論の末に、第3回人民代議員大会は「ロシア連邦の民族・国家建設の基本原理について（連邦条約について）」という決定を採択したが、そこではロシアの連邦条約草案を基本採択するにとどまった<sup>59</sup>。

第三の時期は、1991年8月のクーデター事件以降の時期である。クーデター事件が勃発し、連邦中央の権威が失墜したことにより、2つの連邦条約締結に向けた動きは急激に廃れた。例えば、1991年前半には、ロシアの最高会議や人民代議員大会において、2つの連邦条約の問題はかなり頻繁に討議されていたが、1991年8月以降は議論が停滞してしまった。確かにこの時期にもソ連の連邦条約を何とか締結させようという最後の試みが続けられたが、クーデターによってソ連指導部の権威が一気に失墜したことで、その締結は困難になっていた。このような状況の中で1991年12月にソ連が解体してしまったために、ロシアの連邦条約の問題は、締結に至らないままソ連解体以降に持ち越されることになった。

## 第7節 小括

本章では、1990年にロシアに設けられた新たな議会制度の下で採択された「国家主権宣

<sup>57</sup> Постановление СНД РСФСР «О Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания» // Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 28 марта-5 апреля 1991 года: Стенографический отчет. (以下、Третий Съезд народных депутатов РСФСР とする) 1992. Том.5. С.159-161.

<sup>58</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 29. 16 мая 1991 г. С.35-38.

<sup>59</sup> Постановление СНД РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)» // Третий Съезд народных депутатов РСФСР. Том.5. С.156-159.

言」を契機に、ロシアでは様々な分野で「ロシアの自立化」を達成するための改革が同時に、かつそれらが交錯しながら進んだ様子を見てきた。ソ連解体までのこうした「改革の交錯」状況をまとめると、次のようなことが言える。

第一に、「改革の交錯」は以下のような経過を辿った。「国家主権宣言」がロシア法のソ連法に対する優位などを宣言し、「ロシアの自立化」を明確に打ち出したことを契機として、ロシア国内で経済的にも政治的にも様々な改革が急速に進められることになった。経済的には、「法律戦争」と呼ばれる争いの中で、資源や財産の管轄に関する法律が矢継ぎ早に制定された。これらの法律は体系だった政策の下で作られたものではなかったため、その後多くの問題を引き起こすことになるが、この時点ではこれらの法律がロシアの市場経済化を大きく進展させた。政治的にも、ロシア共和国の権力の中心として大統領制が導入された。「法律戦争」を経験する中でロシアの政治制度の脆弱さが改めて痛感され（ロシアは他の共和国と比べもともと政治機構が貧弱であった）、ソ連中央からの自立を目指した政治改革として大統領制導入が議論されたのである。ロシアにおける議会制度の整備は、ある程度連邦中央の意図に従って行われたものであったのに対し、大統領制の導入はエリツィンの主導で行われたものであり、その結果は連邦中央の当初の改革の意図とは大きく異なるものとなった。

第二に、このような過程では、それが政治的問題であるか、経済的問題であるかにかかわらず、各勢力の政治的志向性の違いは克服され、「ロシアの自立化」というスローガンのもとで最高会議や人民代議員大会では比較的容易に多数派を形成することができた。私有化をはじめとする経済的問題においても、大統領制導入のような政治制度に関する問題においても、イニシャチヴを取って議事を進行したのは「民主ロシア」であったが、これと拮抗する「ロシア共産主義者」が激しく抵抗し、意思決定が困難になるというような事態には陥らなかった。むしろ、細かな政策的論点をめぐる対立や権力闘争が起こることはあっても、「ロシアの自立化」という方向性に対して両者は一致した見解を示した。

そして以上のような経過と同時に、ソ連とロシアの2つの連邦条約締結が準備された。ロシアをはじめ多くの共和国が、ソ連中央に対して政治的・経済的な権限拡大を要求し、その関係が不安定になる中で、ソ連の連邦条約はそうした状況を安定化することを目指していた。しかし、ロシア内部の連邦問題が同時に浮上したことで事態は複雑化することになった。ただし、この問題はクーデター事件という突発的な出来事によって前提条件が大きく変化してしまい、議論は停滞することになった。ソ連の連邦条約は、連邦解体直前ま

で締結の努力が続けられたが、結局ソ連の解体によってもはや不要となってしまった。そして、ソ連の連邦条約と連動していたロシアの連邦条約をめぐる議論についても、関係する主体間で合意には至らず、議論はその後しばらく停滞した。

このように、「国家主権宣言」を契機に、1990年から1991年にかけては様々な分野で大きな変革が進められたが、ソ連の解体によって、体制転換の過程は新たな局面に進むことになった。クーデター事件をめぐる行動で一躍国民的な支持を獲得したエリツィンを中心に、1992年初頭から急進的な市場経済化が推し進められることになったのである。

## 第4章 市場経済化の開始と議会内ブロックの離合集散（1992年）

1991年8月のクーデター失敗により、連邦指導部の権威は一気に失墜し、最終的にソ連が解体したことで、「重層的転換」をめぐる対抗関係は新たな局面を迎えた。1つには、1990年から1991年にかけての政治過程を規定していた「ソ連対ロシア」という対立の構図がなくなった。そのため、ロシアの政治エリート（特にエリツィン大統領）は、ロシアがソ連を構成する1つの共和国であるという制約の中で行動せざるを得なかったそれまでとは異なり、独自の経済改革を遂行できるようになった。しかしその一方で、これまでよりも具体的で包括的な改革プログラムを示す必要が生じた。それまでは「ソ連に対するロシアの優位」の確立こそが最大の目的であり、それを掲げていればある程度の支持を得られたが、ソ連の解体以降は、ソ連という存在に依らない新たな改革の展望を示すことが求められたのである。

ソ連解体により生じたもう1つの変化とは、ロシアの政治エリートが形成していた連合の流動化である。1990年から1991年にかけては、ソ連との対抗関係が、ロシアにおいて人民代議員大会を中心とした政治エリートの大連合を可能にしており、前章で私有化法制定や大統領制導入の例に見たように、そのことが改革の迅速な実施を促進する側面もあった。しかし、ソ連の解体によってそのような対抗関係がなくなり、具体的な改革路線をめぐって主張の対立が顕在化していった。そのため、エリート連合の再流動化が生じ、複数の改革が交錯する中で新たな対抗関係も生まれてきた。

それでは、連合が流動化したエリートは、どのような問題をめぐって対立していたのだろうか。1990年後半以降の政治過程では、経済改革、政治改革、連邦制再編がほぼ同時並行で進んだが、1992年以降そうした状況は変化した。まず、1991年の大統領制導入は、ロシア内部に政治を主導する権力の中心をもたらしたという意味で、政治改革における1つの帰結点となった。また、ソ連とロシアの2つの連邦条約に代表される中央・地方関係の再編問題は、ソ連の連邦条約締結直前の1991年8月に起きたクーデター未遂事件によって頓挫したために、いったん停滞を余儀なくされた。かくして、1991年8月以降、エリツィン大統領にとっての直近の課題は、急進的な市場経済化の本格的実施にあった。

この章では、ソ連解体後1年間の政治過程を考察する。政府は1992年初頭から本格的な市場経済化を開始したため、1992年前半は経済改革をめぐる対立が顕著であった。しかし、

その年の後半にかけては、ロシアの経済政策に対して責任を持つ機関は何か、そして、より一般的に、各機関の権力関係をいかなるものとするべきかという問題が浮上し、大統領と最高会議議長の権力闘争と絡みながら、事態が進行した。すなわち、中央の意思決定機関に関する争いが再び重要な政治課題となったのである。1991年に大統領制が導入された際には、ソ連からの「自立化」を進めるために、制度形成を迅速に行うことが何よりも重視された。そのため、こうした問題が詳細に議論されることはなかった。しかし、エリツィンが1992年初頭から進めた本格的な市場経済化の成果は芳しくなく、社会は大きな混乱状況に陥っていた。そうした状況で大統領に対する批判は強まっていき、それが政治制度をめぐる争いへと繋がっていったのである。

以下では、まず第1節で、ソ連解体前後の政治状況を概観した上で、1992年以降の政治過程に関わる政治主体を整理する。続く第2節及び第3節で、経済政策をめぐる争いが政治的権限をめぐる争いへと展開していく政治過程を考察する。ソ連解体後の政治過程については、既存研究にもかなりの蓄積があるが、その多くはソ連解体以降4度開催された人民代議員大会における議論を中心に扱っている（例えば、Remington et.al. 1994; 佐藤 1998; 上野 2001; 森下 2001）。本稿は、それに加えて、日常的に立法作業を行っていた最高会議での議論とそこでの議員の連合関係の変化を取り上げて、この時期の変化をより動的的に捉えることを試みる。

## 第1節 ソ連解体前後の政治主体

本稿の視角は、体制転換期には政治主体の利益や選好も変化していくことを考慮し、イシューごとに各政治主体の利益や選好を整理しながら、政治エリートが形成する連合の変容を明らかにすると同時に、「改革の交錯」がいかに生じたかを論理的に明らかにすることで、ロシアの統治機構が持つ特徴がいかに生じたのかを説明しようとするものである。そこで、本節ではまず、この時期の政治過程で中心的役割を担った大統領、議会内ブロック、地方行政府という3種の政治主体の行動を規定する条件や制約要因を、おおまかに整理する。

### 第1項 大統領——特別権限の獲得

ソ連解体後の政治過程において、各政治主体がどのような条件や制約のもとで行動したのかを考えるためには、1991年8月のクーデター未遂事件にまでさかのぼる必要がある。ソ連指導部内部から起こったこの事件は、ゴルバチョフの権威を大きく失墜させたと同時に、ロシア最高会議ビルの前に登場して戦車の上で演説を行い、クーデターの違法性を訴えたエリツィンを、一躍国民的な人気者とした。そうした情勢は議会内にも波及し、それは少なくとも1991年10月に再開された第5回人民代議員大会までは継続した<sup>1</sup>。エリツィン大統領は、この大会中の10月28日に行った演説の中で、8月クーデターを経てロシアは政治的自由を守ったが、今度は経済分野で改革を進めて、経済危機からの脱出を図らなければならないと主張した。そして、そのためには、経済の自由化と安定化を同時に推進するとともに、私有化、独占排除、軍民転換などの構造転換を迅速に進めることが必要であるとした。特に、私有化については、中小企業の50%を3ヶ月以内に私有化するとも言及した(西村 1993, 50-51)。このように、エリツィンは経済改革を最優先の課題として設定し、その経済政策の眼目は、市場経済化実施のスピードにあった。そして、エリツィンは、この経済改革を遂行するためには、1年間の期限付きで、自らが自由に政府を編成できる特別な権利が必要であると訴えた<sup>2</sup>。

大会は、エリツィンの演説で述べられた経済改革の基本原則を承認した上で<sup>3</sup>、急進的経済改革を実施するために、1992年12月1日までの約1年間、エリツィン大統領に非常に大きな権限を与えることを定めた2つの決定を採択した。それは第一に、閣僚会議(政府)法が制定されるまでは、大統領が独自に中央行政府の再編問題を解決すること、そして、全てのレベルにおいて行政府と立法府の選挙の実施を禁止し、<sup>4</sup>地方、州、自治州、自治管区、市及び地区の行政府長官を大統領が任命することを定めたものであった(共和国については規定なし)<sup>4</sup>。また、2つ目の決定は、現行の法律に反する経済改革関連の大統領令については、それが最高会議に提出されてから7日以内に最高会議がその大統領令草案を否決しなかった場合には、そのまま施行され、否決した場合にも、大統領提出の法案とし

<sup>1</sup> 第5回人民代議員大会は、1991年7月に招集されたが、一時中断していた。

<sup>2</sup> Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10-17 июля, 28 октября-2 ноября 1991 года: Стенографический отчет. 1992. (以下、Пятый Съезд народных депутатов РСФСР とする。) Том.2. С.4-29.

<sup>3</sup> Постановление СНД РСФСР «О социо-экономическом положении в РСФСР» // Пятый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.3. С.263-264.

<sup>4</sup> Постановление СНД РСФСР «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Пятый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.3. С.264-265.

て10日以内に最高会議で審議されることを定めた<sup>5</sup>。この2つの決定は、期限付きではあるものの、大統領が議会に対する優位の下で独自に政策を決定することを可能にし、地方の行政長官の任命権を大統領に付与することによって、その政策の実行をも担保することを意図したものであった。そして、これらの決定は、人民代議員大会で圧倒的多数で可決された。8月クーデター後のエリツインの国民的人気が継続していたこの時期には、人民代議員の大半が急進的な経済改革を大統領が主導することを承認していたことを示している<sup>6</sup>。こうして、エリツインは、急進的市場経済化を実施するための特別権限を手に入れた。

また、大統領の行動を理解する上でもう1つ重要な特徴がある。それは、エリツイン大統領は、1991年7月の就任以来一貫して、自らが国民の直接選挙で選ばれたという事実を強調し<sup>7</sup>、特定の社会集団や地域に依拠するのではなく、国民全体の指導者であることを演出しようとしたということである。このことは大統領にとって強みであると同時に、弱点ともなった。前者について、エリツイン大統領は、直接選挙で選出されたという自らの「民主的正統性」を強調することで、自分がロシア国民にとって最もふさわしい指導者であると喧伝し、実際そのような戦術は相当程度成功した。大統領就任以降、エリツインに対する国民の支持率は大きく変動していたものの、ソ連解体以降は低下傾向にあった。しかし、それでもエリツインは、他の政治家と比べると比較的高い支持を得ていた。エリツインは、政治エリート間の交渉が行き詰まった際に、問題を国民投票に付して国民の支持を勝ち取り、事態を突破するという政治手法をたびたび取ることになるが、それはこのような状況が前提となっていた。

他方で、「国民全体の指導者」を目指したために、確固たる政治基盤の形成に力を割かなかつたエリツイン大統領は、重要な政治的決断を行うたびに、自分の決定を支持する勢力を探し求める必要があった。しかし、そのようにして作られる連合は当然不安定なものであり、大統領は常にそうした連合を求め続けなければならなかった。このことは大統領の行動における大きな制約となった。そしてこの点において、大統領は、自らの立場が他の主体との関係に大きく規定される独特の存在であり、後述する他の政治主体（議会内ブロック、地方行政政府）とは異質な存在であった。

<sup>5</sup> Постановление СНД РСФСР «О правовом обеспечении экономической реформы» // Пятый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.3. С.265-267.

<sup>6</sup> 第一の決議は、総投票数870に対し、賛成787、反対56、棄権27であり、第二の決定は、総投票数853に対し、賛成753、反対59、棄権41であった（Пятый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.3. С.113）。

<sup>7</sup> ソ連のゴルバチョフ大統領は、人民代議員による選挙で選ばれていた。

## 第2項 議会内ブロック

次に、1991年末から1992年初頭にかけての議会内の状況を整理する。上記のとおり、8月クーデター以降一定の期間は、人民代議員大会においても最高会議においても、多くの議員がエリツィン大統領を支持していた。しかし、中期的にみれば、それは非常事態を経験した後の特異な状況であり、エリツィン大統領に安定的な支持基盤があったわけではなかった。人民代議員大会設立直後には、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」という2つの有力な勢力が拮抗しつつも、その他に多数のグループが形成され、各議員が複数のグループに所属するという状況が続いたが、議会規則が整備されるにつれ、議員はいくつかの会派へと分かれていった。

「会派」と呼ばれるのは、議会内に形成される政治的原則に基づく集団のことである。1991年10月の人民代議員大会暫定規程の改正により、50名以上の代議員が集まることで会派の形成が可能になり、複数会派への所属が禁止された。また、3会派以上が集合して「ブロック」を形成することも認められた<sup>8</sup>。人民代議員大会に登録されている各会派は、最高会議においてもその名の下で活動するようになり、これが議員連合の基本となった<sup>9</sup>。

1992年4月に招集された第6回人民代議員大会では、「改革連合」「建設的勢力」「ロシアの統一」という3つのブロックが形成された。一般的な評価としては、「改革連合」は、「民主ロシア」を中心として、急進的な市場経済化を求める勢力であり、大統領と良好な関係を保持していた。それに対し、「ロシアの統一」は、「ロシア共産主義者」を中心として、このような急速な市場経済化に反対する立場をとっていた。ただし、1991年の私有化関連法の制定過程において、私有化を進めること自体にはコンセンサスが存在していたことから分かるように、「ロシアの統一」の中でも、市場経済化自体に反対している者はごくわずかであった。両者の中間に位置する「建設的勢力」と「主権と平等」会派は、中道派と位置づけられることが多い<sup>10</sup>。「建設的勢力」は、主に企業経営者の利益を代表する勢力から構成された。彼らは、市場経済化自体は支持していたが、企業に対する補助金供与を主張するなど、新自由主義を旨とし緊縮財政を掲げる政府とは異なる立場にあった。また、「主

<sup>8</sup> Ведомости СНГ и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1438.

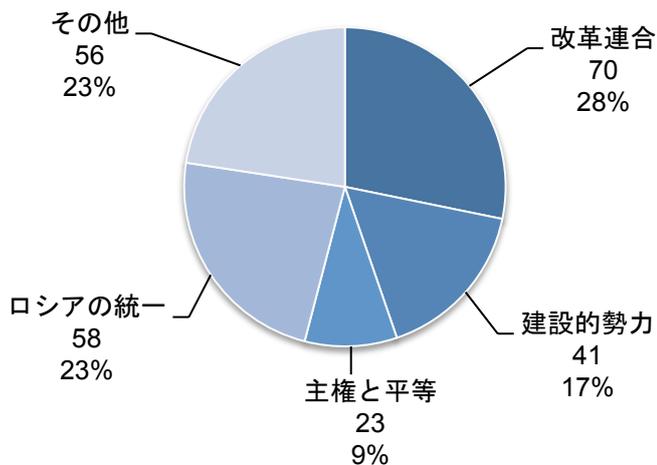
<sup>9</sup> 各会派については、参考資料1を参照。

<sup>10</sup> 以下では、「主権と平等」会派も「建設的勢力」にまとめて扱うこととする。

権と平等」会派は、主に民族的・領域的選挙区から選出された議員から構成されており、共和国の権限拡大を主張していた。図 4-1 及び表 4-1 はそれぞれ、1992 年前半における最高会議と人民代議員大会におけるブロック、会派の分布である。

これらの会派・ブロックは、「主権と平等」を例外として、主に経済改革に対する志向性に基づいて形成されていた。そのため、ソ連解体以前と同様、議会内の連合は社会階層に基づき形成されたと理解できる。また、1992 年 4 月頃の人民代議員大会・最高会議における会派とブロックの分布を見てみると、各ブロックは単独では過半数に達しておらず、議事の可決には、無所属議員や諸派（表 4-1、図 4-1 では「その他」に分類）を取り込むだけでは不十分で、他のブロックとの協力が不可欠であった。

図 4-1 最高会議内のブロック・会派分布（1992 年 5 月-6 月）<sup>11</sup>



注：数値は議席数、パーセンテージは議席率を示している。

出典：Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 64. 29 мая 1992 г. С.47.

<sup>11</sup> 最高会議メンバーは定期的に若干の変更がある。1992 年 10 月には「ロシアの統一」ブロックは 59 名、「その他」に分類される議員は 54 名であった。

表 4-1 第 6 回人民代議員大会における 3 つのブロックと所属会派

会派名	議席数 (ブロック名)
急進民主主義者	294 (27%) (改革連合)
民主ロシア	
進歩のための合意	
自由ロシア	
左翼センター／協力	64 (6%)
主権と平等	
労働者同盟／ショックなき改革	170 (16%) (建設的勢力)
産業同盟	
刷新 (新政策)	
ロシア	290 (27%) (ロシアの統一)
祖国 (Отчизна)	
ロシア共産主義者	
農業同盟	
その他	269 (25%)

出典：Шейнис 2005, Том.2, 15-16.

次節以降では、1992 年の 1 年間の政治過程を概観するが、特に最高会議で審議が行われた 3 つの重要事例について、各ブロックの投票行動を詳しく分析する<sup>12</sup>。ただし、この時期は、他のポスト社会主義諸国と同様に、ロシアにおいても議員の選好は非常に流動的であり (Remington 1994, 6)、各ブロックに所属する議員の顔ぶれとその数は、大きく変化していた。しかし、資料の制約のために、どのブロックにどの議員が所属していたかを時系列に沿って追跡することはできない。したがって、以下では、各ブロックの勢力の変遷自体を明らかにするのではなく、ソ連崩壊直前の時期にある会派・ブロックに所属していた議員同士は、その後も議会内の投票行動を共にしていたのかどうか注目する。それによって第一に、それぞれの議会内ブロックが、どの程度議員の投票行動を制約することができ、どの程度組織としての一体性を保持していたのかという問題を考察する。また第二に、ブロック間の関係はどのように変遷し、議会内の全体的な勢力関係がどのように変遷したの

<sup>12</sup> 分析の方法については、Andrews (2002) を参考にした。

かという点についても考察する。

第一の点（各ブロックの組織としての一体性）を、本稿ではブロックの「凝集度」と言い表す。より正確には、「凝集度」とは、ある投票におけるあるブロックの過半数の投票行動を、そのブロックの基本的な投票パターンとみなしたときに、どの程度の所属議員がその投票パターンと同じ行動を取っているかを示す値とする<sup>13</sup>。凝集度が最大値 100%をとるのは、ブロック内の投票行動が完全に一致したときであり、凝集度が最小値 50%となるのは、当該ブロックに所属する議員の投票行動が二分したときである。すべてのブロックの凝集度が高い状態が一定の期間維持されれば、それらのブロックを中心として議会内には政党システムが安定化していくことが予想される。逆に、一部またはすべてのブロックの凝集度が低下すれば、その分裂した勢力同士によって新たな連合が形成されるか、議会内には多くの勢力が乱立した状態——サルトーリ（2000）の言う「原子化」状態——となることが推定される。サルトーリは、「それぞれのリーダーの周囲に結集したごく小さな集団がいくつか集合した政党」を「原子化した政党」と呼び、このような政党から構成され、政党制の構造強化に先立ち、それぞれの政党が単なる「ラベル」の意味しか持たない状況を「原子化多党制」（サルトーリ 2000, 132, 470）と定義した<sup>14</sup>。

また、上で述べたように、この時期には単独で議会の過半数を占めるような勢力は存在していなかったため、各ブロック内部の動きだけでなくブロック間の変遷を観察することが重要である。つまり、議会内で過半数を獲得するために、各ブロックがどのブロックと協調行動をとったのかを考察することが必要となる。これが次節以降の分析における第二のポイントである。特に、各ブロックの凝集度が低い場合に議会がどのような状態になるのかを分析する上で、ブロック間関係の考察は不可欠である。

### 第3項 連邦構成主体行政府

ソ連末期、共産党の権力が相対化され、ソ連とロシア双方で中央・地方関係が流動化し

---

<sup>13</sup> 議事が可決するには、投票者の過半数ではなく、議員総数の過半数が必要であるため、「棄権」や「投票せず」（ここには欠席者も含まれるが、資料からは区別できない）も「反対」と同一視した。

<sup>14</sup> サルトーリの類型は安定的な政党制に関するものであるため、複数政党制が認められて間もないこの時期のロシアにその類型をそのまま援用することはできない。しかし「原子化」は、政党制が「構造化」される以前の状態を指す用語であることから、本稿でもこの用語を用いることにする。

たが、そのことは結果的に地方（連邦構成主体<sup>15</sup>）における政治主体の台頭を促した。地方においても、ソヴィエト改革、共産党改革が進められ、地方レベルのソヴィエト及びその執行委員会が同レベルの共産党委員会よりも優位に立つようになっていたが、この執行委員会から組織された行政府<sup>16</sup>が、私有化過程で力を付け始めた経済エリートと相互浸透しながら、地方における有力な政治主体として台頭した（Stoner-Weiss 2004, 161-164）。ソヴィエト時代、地方の党・国家官僚は、上級機関からできるだけ多くの資材を獲得するという点において、企業と利益を共有し、企業とのネットワークを通じて権力を行使してきたが（Rutland 1993; Hough 1971, 60-64）、「重層的転換」が進む状況でも、政治的・経済的な既得権益を守るという点で両者の利害は一致していた。特に、私有化はソ連時代に形成された地方のエリート・ネットワークにとって脅威となりうるものであった。そのため、彼らはこのエリート・ネットワークを活用することで、急激な変化に対応しようとした（Slider 1997, 105-117）。そして実際、1992年以降に実施された私有化の多くは連邦構成主体と地方自治体が管轄することになったので、このエリート・ネットワークは大いに活用されることになった。

1990年から1991年にかけて、激しい論争を引き起こした中央・地方関係の再編は、1992年3月に連邦条約が調印されたことで、1つの区切りがついた（次節で詳述）。したがって、1992年の1年間に、地方行政府が重要な政治主体として活動する機会はそれほど多くなかった。しかし、中央での政治対立が過熱していくにつれ、特に1993年に入ると、地方行政府の役割は急速に重要になっていった。もちろん、ロシアは広大な領域に及ぶために地域的な多様性は大きく、連邦構成主体の種類も複数あるという法的にも非対称な連邦制をソ連時代から採用していたため、すべての連邦構成主体が利益を共有していたわけではない。また、それゆえに、中央に対する要求の程度にも連邦構成主体ごとに大きな違いがあったのも事実である。例えば、資源を持ち裕福な地域は、その天然資源に対する所有権を中央に要求するのに対し、貧しい地域は中央からの補助金確保を求めた。また、連邦条約では、共和国が他の連邦構成主体より優遇されたのに対し、<sup>クライ</sup>地方や州といったロシア人地域は、

<sup>15</sup> この時期の憲法には、「連邦構成主体」という用語は用いられておらず、「ロシア連邦を構成する共和国、自治州、自治管区、地方、州、モスクワ市及びサンクト・ペテルブルク市」というように記載されていた。だが、以下では便宜上これらを「連邦構成主体」とまとめることにする。

<sup>16</sup> 地方行政府の組織は、以下の大統領令に基づく。Указ президента РСФСР «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

全ての連邦構成主体の同権を主張するなど、行政区分ごとの主張の違いも存在した。ただし、各連邦構成主体が、モスクワでの政治的対立に大きな関心を抱いており、主権、天然資源の統制、地域の法律の優位などを主張するという点では立場は共通していた(Kahn 2002, 119)。

## 第2節 急進的市場経済化と私有化

### 第1項 背景

エリツィン大統領は、1991年11月の第5回人民代議員大会で承認された1年間の特別権限を梃子に、急進的な市場経済化に乗り出した。吉井(2004, 27-35)によれば、社会主義的な計画経済システムを、市場経済の原則に則り再編成するためには、経済システムの改革、マクロ経済の安定化、経済構造改革の3つが必要である。ソ連の社会主義経済システムの特徴は、第一に生産手段が共有(主に国有)であったこと、第二に需給の調整を価格メカニズムではなく、命令的計画で行ったことにあったから、経済システムの改革は、この2つを変革すること、すなわち生産手段の私有化と価格の自由化を必要とした。ただし、需給調整メカニズムを急激に転換すると、社会主義時代に隠されていた需給の不均衡が露呈するため、生産の低下とハイパーインフレが生じる。新しい経済システムの下で、価格が需給調整のシグナルとして機能するためには、インフレを抑制することによってマクロ経済を安定化させることが必要であり、社会主義時代の歪んだ経済構造を修正するための構造改革も必要となる。

1992年初頭からの本格的な市場経済化は、まず、価格の自由化と国内・対外的な経済活動の自由化によって始められた。しかし、ソ連末期からの物不足を背景として、消費者物価は1992年1月だけで3.5倍になった。さらに、通貨供給量の抑制によって、このインフレに対応しマクロ経済を安定化させようとしていた政府・中央銀行が、これを断念し、徐々に通貨供給量を増加させた。そのため、年末には消費者物価は26倍にまでなった。また、それと同時に、補助金の打ち切りや、ゼロに近い輸入関税によって輸入品が国産品を駆逐したことなどの影響で、大幅な生産の低下も生じた。(田畑 2004, 44-46)。

この急進的な市場経済化を主導していたのは、1991年11月に副首相兼経済相に就任したガイダルを中心とする若い経済学者たちであった。ガイダルは、エリツィンの側近として

信頼を得ていたブルブリス<sup>17</sup>が閣内に引き入れた人物であった（エリツィン 1994, 下巻, 26-34; ガイダル 1998, 108）。ガイダルのチームは、新自由主義的理論の下での経済改革（緊縮財政、価格自由化、迅速な私有化）の実施を唱え、価格の自由化を行えば、直ちに新しい価格・生産均衡が生じ、市場経済へとスムーズに移行することが可能であると主張した。欧米諸国や IMF（国際通貨基金）からの支援の下で、この新自由主義的路線に基づく急進的な市場経済化が実施され、それは「ショック療法」と呼ばれた。

しかし、このような社会・経済の劇的な変化は市民生活を困窮させたため、エリツィンに対する国民の支持は著しく低下した。ある世論調査によると、1992年2月には45%の人が彼を「完全に、またはかなり信用する」と答え、その割合は4月には57%にまで増加したが、同年10月には27%にまで減少した。一方エリツィンを「全く、またはかなり信用しない」と答えた人は、1992年2月の18%から10月には34%にまで上昇した<sup>18</sup>。そして、それに伴い、圧倒的多数がエリツィンを支持していた第5回人民代議員大会とは打って変わって、1992年4月にソ連解体後初めて行われた第6回人民代議員大会では、エリツィン政権が主導する急進的な市場経済化政策に対する批判が強まった。

## 第2項 第6回人民代議員大会

ソ連解体後最初の人民代議員大会として、1992年4月に第6回人民代議員大会が招集された。この大会は、2つの意味で重要な意味を持つものであった。第一に、経済改革に関して、大統領・政府は、年初から開始した急進的経済改革路線の修正を早くも迫られた。この大会で、エリツィン大統領やガイダル第一副首相（1992年3月より副首相から配置換え）は、経済改革の経過について報告を行ったが、価格の自由化によるインフレが当初の予測を上回ったことを認め、農業・工業部門への補助金供与にも言及し、市場経済化の1つの柱である緊縮財政策の緩和を示唆した<sup>19</sup>。そして、大会は、市場経済化の必要性を認めつつ

---

<sup>17</sup> ブルブリスは、1991年の大統領選挙の際に選挙運動を指揮した頃から、エリツィンの側近として活躍し、その後国務長官に就任した。1991年11月からは第一副首相も兼任した。

<sup>18</sup> しかし、エリツィンの支持低下が他の人物の支持率を増大させたわけでもない。例えば、最高会議議長のアズナラフツァンフに対しては、1992年4月の段階で彼を「完全に、またはかなり信用する」と答えた人は12%、「全く、またはかなり信用しない」と答えた人が41%であり、1992年10月には前者が5%、後者が57%であった（Гельбрас 1993, 78, 97）。

<sup>19</sup> Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6-21 апреля 1992 года: Стенографический отчет. (以下、Шестой Съезд народных депутатов РФ とする) Том.1. С.118-139, 150-156.

も、これまでの改革の経過は満足いくものではないとして、改革の適切な修正を行うことを大統領に提案する決定を採択したのである<sup>20</sup>。この決定に対し、政府は、人民代議員大会が採択した政策の遂行の責任はとれないとして、大統領に対して突如総辞職の請願を提出した（Гайдар 1997, 177）<sup>21</sup>。このように、人民代議員大会と政府が経済政策をめぐる対立したが、その後最高会議幹部会と政府の合同会議が開かれて妥協案が模索された結果、人民代議員大会は、4月15日に「ロシア連邦における経済改革の支持について」という宣言を採択した。この宣言は、経済改革に向けた「大統領、最高会議、政府の行動を支持」するものであったため、ガイダルらが提起した政府総辞職は回避された<sup>22</sup>。

しかし、この第6回大会の議員の投票行動は、ほぼ1年前の第3回人民代議員大会と比べて、大統領、政府及びその改革路線に対する支持を大きく低下させており（Шейнис 2005, Том.2, 52-54）、大統領を取り巻く状況は厳しいものになっていた。そのため、エリツィンは結局、政府の中樞を担っていたブルブリス第一副首相、シャフライ副首相などを解任し、経営者ロビーが推挙するヒジャ、チェルノムイルジン、シュメイコなどの人物を閣僚に任命し、生産部門や経営者の利益に配慮した（上野 2001, 63-68; 森下 2001, 180-182; Шейнис 2005, Том.2, 22-30）。このように、第6回人民代議員大会での批判に直面し、エリツィン大統領は、政府の総辞職は回避する一方で、人事面で急進的改革路線を部分的に修正することで、これを切り抜けようとした。

第6回人民代議員大会の第二の意義は、1991年8月のクーデター未遂事件以降、議論が停滞していたロシアの連邦条約が、1992年3月末に締結され、この人民代議員大会で承認されたことである。連邦条約は、連邦中央と連邦構成主体の関係を規定するために作成されたが、当初の連邦条約構想では、それを締結する主体は、連邦を構成する主体のうち、20の共和国のみとされていた。だが、1992年初頭に<sup>クライ</sup>地方、州などの締結を視野に入れた権限区分協定構想が提案され、最終的には、上記2つの構想の折衷案として、連邦は共和国との間に条約を結ぶだけでなく、自治州、自治管区との条約、<sup>クライ</sup>地方、州、モスクワ、サ

<sup>20</sup> Постановление СНД РФ «О ходе экономической реформы в Российской Федерации» // Шестой Съезд народных депутатов РФ. Том.2. С.289-294. この決定採択の投票結果は、賛成 647 票、反対 69 票、棄権 28 票だった（Шестой Съезд народных депутатов РФ. Том.2. С.286）。

<sup>21</sup> エリツィンにとって、ガイダルらによるこの請願提出は、「青天のへきれき」だった（エリツィン 1994, 下巻, 43-52）。

<sup>22</sup> Декларация «О поддержке экономической реформы в Российской Федерации» // Шестой Съезд народных депутатов РФ. Том.4. С.327-328. この宣言採択の投票結果は、賛成 578 票、反対 203 票、棄権 64 票だった。「経済改革の経過に関する決定」と比較して、賛成票も少なく、公然と反対する票が多いことが特徴的である（Шестой Съезд народных депутатов РФ. Том.4. С.106）。

ンクト・ペテルブルク両市との条約という、3つの条約を締結するという形式に落ち着いた。<sup>クライ</sup>地方、州などのロシア人地域からすれば、連邦条約の主体となり、連邦中央との関係を条約によって規定することができたため、一定の成果を上げたと言える。ただし、3つの異なる条約が締結されたことが示すとおり、各連邦構成主体には完全な平等が保証されたわけではなく、共和国のみに「主権」を認めるなどの差別的な条項もいくつかあった。その意味で、この連邦条約は、共和国の要求にも配慮した結果となった（塩川 2007b, 50-54）。

また、連邦条約に付属された議定書にも、連邦構成主体ごとの主張の違いが顕著に表れていた。一部の共和国が作成した議定書は、連邦レベルの議会の1つの院において50%以上の議席を共和国、自治州、自治管区に割り当てることを要求した。88の連邦構成主体のうち、共和国、自治州、自治管区の数に<sup>23</sup>、人口面でもロシア人が80%超と圧倒的である中で、上記のような議席割当における優遇措置を求めたのである。それに対し、<sup>クライ</sup>地方、州、モスクワ、サンクト・ペテルブルク両市が署名した議定書は、すべての連邦構成主体の同権を求めている<sup>24</sup>。このように、「国家主権宣言」で持ちあがった共和国と<sup>クライ</sup>地方・州との間の立場の相違は、連邦条約でも解消されないまま残されることになった。

いずれにせよ、この連邦条約に参加しなかったのは、タタルスタンとチェチェノ・イングーシの2共和国のみであり、人民代議員大会がこれを承認したことによって、中央・地方関係をめぐる問題は一時的に収束した<sup>25</sup>。そのため、これ以降数ヶ月（10月ごろまで）は、大統領と政府にとっても、議会内の各ブロックにとっても、経済改革が主要な課題であり、議論はこの点に集中した。もっとも、税制の問題は棚上げにされた上に、憲法体制における連邦条約の位置づけについては複数の解釈が可能であったこともあり、中央・地方関係をめぐる問題は、新憲法制定問題が佳境を迎えた時点で、再度登場することになる。

### 第3項 私有化法改正と私有化国家プログラム

<sup>23</sup> チェチェノ・イングーシ共和国を含む。同共和国は、分離独立を要求していたため、連邦条約には加わっていない。また、1992年6月にチェチェン共和国とイングーシ共和国に分離した。それに伴い、連邦構成主体の数は89になった。

<sup>24</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.3/3. 2008. С.182-183, 190-191.

<sup>25</sup> 続いて大会で行われた新憲法草案の審議では、連邦条約は、連邦体制を規定する憲法第4章の核心であるとされ、「主権と平等」会派や地方代表者の合意の下で、連邦条約の規定に従ってこの第4章が改正された（Румянцев 2008b, 46）。

## 背景

エリツィン政権にとって、国有・公有財産の私有化は、価格の自由化とともに市場経済化を進める上で、避けては通れない重要な課題であった。私有化については、ペレストロイカの時期から既に、企業経営や所有に関する様々な法律が定められてきたが、「法律戦争」と呼ばれるソ連との対抗関係が、私有化に関するロシア独自の法律を制定することを促進した。特に、1991年7月に、私有化を進めるための基本的枠組を定めた2つの法律が制定されたことが、非常に重要であった。この法律は、私有化実施にあたっては、その目標、優先順位、制限などを定めた私有化国家プログラムを政府が作成し、それを最高会議が承認することを求めている。

かくして、1991年末からロシア政府は私有化国家プログラムの草案作成に着手した。そして、その草案に基づき、「1992年のロシア連邦における国有・公有企業の私有化プログラムの基本規定」（以下、「私有化プログラムの基本規定」とする）が策定され、これは1991年12月29日の大統領令「国有・公有企業私有化の加速について<sup>26</sup>」で承認された。この大統領令は、この「私有化プログラムの基本規定」に基づく私有化を、1992年1月1日から実施することを定めると同時に、1992年第一四半期の私有化の経過を考慮しつつ、1992年私有化国家プログラムを3月1日までに策定することを政府に求めた。しかし、作業は予定より遅れ、1992年私有化国家プログラムと私有化関連法の改正をめぐる審議が実際に最高会議で始まったのは、1992年5月末であった。

私有化国家プログラムの作成と私有化関連法の改正を進めたのは、もちろん急進的市場経済化を主導する大統領・政府であったが、前章で述べたように、1991年7月の私有化関連法制定の時点で既に、ロシア議会内にも私有化実施に対するコンセンサスは生まれていた。ただし、私有化の具体的方法については一致しておらず、この点が主要な争点であった。この点に関して、大統領、政府、そしてそれを支持する「改革連合」ブロックは、私有化を一刻も早く実施することを重視していた。なぜなら、エリツィン政権は、国家による統制の外部で私有化が進行することを危惧しており、法的枠組の確立が急務であると考えていたからである。エリツィンが、第5回人民代議員大会において急進的改革の必要性を訴えた演説で述べたように、ペレストロイカ期の法改正により生まれた新しい環境の中で、自然発生的な私有化が起こっていたが、その多くは違法に行われ、しかもそこにはか

---

<sup>26</sup> Указ Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93.

つての党・国家官僚が密接に関わっていた<sup>27</sup>。このような状況を脱するためには、早急に法改正や私有化プログラムの作成を行う必要があるというのが、彼らの認識だった。

しかし、急進的市場経済化がもたらした社会経済状況の混乱のせいで、大統領・政府の政策に対する批判が社会全体で高まっており、事態はそれほど容易には進まなかった。特に、この時期、企業経営者の不満が高まっていた。それは、政府の市場経済化政策の1つの柱である緊縮財政政策が、企業への補助金削減を意味していたからである。実際、「ロシア産業家・企業家同盟」などの経営者団体は、1992年6月に「市民同盟」と呼ばれる社会団体を形成し、経営者の利益保護を求めて議会での発言力を拡大していき、同時に、閣内にも人員を送り込んだ（溝口 2005）。そして、「ロシア産業家・企業家同盟」は、私有化関連法の改正と国家私有化プログラムの策定過程においても、経営者の利益を保護することをその主要な目標の1つに掲げていた（Гимпельсон 1993, 36-37）。このような企業経営者の利益を議会において代表していたのが、「建設的勢力」ブロックであった。さらには、「ロシアの統一」ブロックに所属する「ロシア共産主義者」などの会派は、労働者の利益保護を求め、私有化において労働者に特権を与えるような政策を求めていた。このように、急進的市場経済化を進める大統領・政府に対し、「改革連合」は支持を表明していたものの、「建設的勢力」や「ロシアの統一」が異なる要求をする中で、審議は進められた。

### 私有化法改正法と国家私有化プログラムをめぐる争点

私有化法改正法と国家私有化プログラムの審議過程で争点となったのは、国有・公有企業を私有化するにあたり、「誰に」その所有権を委ねるかという問題であった。特に、私有化される企業の労働集団（労働者）にいかなる特典を供与するかが、大きな争点となった。結果として、採択された国家私有化プログラムでは、私有化される企業ごとに以下の3つの方法から選択できるという方式がとられた。

- (1) 企業の労働集団構成員は、全体の25%の優先株（議決権なし）を無償で取得し、さらに、全体の10%の普通株を額面の30%引きの価格で購入できる。また、経営陣は普通株の5%を額面価格で購入できる。したがって、全体の40%までが企業従業員の所有

---

<sup>27</sup> Пятый Съезд народных депутатов РСФСР. Том.2. С.13. このような私有化は、「ノメンクラトゥーラ私有化」と呼ばれた。また、ロシア語で私有化を意味する *приватизация*（プリヴァチザーツィヤ）を振って、略奪・強奪を意味する *прихвачивание*（プリフヴァチザーツィヤ）ともしばしば揶揄された。こうした私有化プロセスの実態については、ゴールドマン（2003）も参照。

となりうる。

- (2) 企業の労働集団構成員は、全体の 51%までの普通株を額面価格で優先的に購入できる。ただし、株式の無償譲渡や優遇売却は行わない。
- (3) 従業員が 200 名以上で、固定資産価格が 100 万ルーブリから 5000 万ルーブリまでの企業に対して適用される。企業の私有化計画や倒産回避に責任を負う従業員（すなわち経営者）グループは、労働集団総会の同意を得た場合には、20%の普通株を額面価格で購入できる。この場合、全従業員は、20%の普通株を額面の 30%引きで購入できる。

オスランド（Åslund 1995, 230- 241）によれば、全体の 25%を労働集団が無償で取得できるという（1）の案は、1991 年末の「私有化プログラムの基本規定」で既に挙げられていたものであり、今回も政府案として準備されていた。それに対し、より有利な条件の設定を要求する労働者や経営者の要求に応えるものとして、（2）、（3）の選択肢も用意された<sup>28</sup>。このことから分かりますとおり、大統領・政府は、異なる主張を持つほぼ全ての勢力の意見を取り入れる形で私有化プログラムの作成にあたった。大統領・政府にとっては、労働者への配慮は平等の観点からというよりも、労働者の支持を得て迅速に私有化を実施するために必要な方策であった。そして、実施の速度こそが何よりも優先すべき問題であった。

### 私有化法改正法をめぐる議員の投票行動

私有化法改正法と国家私有化プログラムは、大統領・政府が望んだ私有化の迅速な実施を確保するために、多様な勢力の見解を反映したものとなった。それでは、その審議過程における各議員の投票行動はいかなるものだったのだろうか。

1992 年 5 月 29 日、まず私有化国家プログラムの審議が行われた。ここでは、このプログラムの基本採択が否決され、さらに大統領に近い人物が提出した修正案なども否決されたため、結局プログラムは私有化法改正法の採択後に審議されることになった。ここでは 3 回の投票が記名投票で行われたが、そこでの平均凝集度は、「改革連合」が 64.1%、「建設的勢力」が 71.9%、「ロシアの統一」が 72.6%であり、後 2 者に比べ「改革連合」に所属する議員の投票行動に不一致が目立ったことが分かる。このことは、私有化の具体的な実施内容を定める私有化プログラムを、私有化関連法の改正によって法的基盤を確立する前に審議することに対し、「建設的勢力」、「ロシアの統一」が強い反対を示した上に、「改革連

<sup>28</sup> これ以降私有化が進む上で実際に採用されたのは、圧倒的に（2）のオプションであった。

合」内にも反対する議員が多かったことを示している。

続いて私有化法改正法の審議が行われたが、ここでも「建設的勢力」や「ロシアの統一」からの批判が相次いだ。例えば、法案が所管の経済改革財産問題委員会（「改革連合」の議員が多い）の意向ばかりを反映し、産業エネルギー委員会（「建設的勢力」の議員が多い）などの意見を考慮していないし、労働集団の権利も十分に反映されていないという意見が出された。そのため、審議を1週間延期し、担当委員会が産業エネルギー委員会や社会政策委員会とともに再度法案を練り直すことになった<sup>29</sup>。

私有化法改正法の審議過程では、合計で28回の記名投票が行われた。また、17の修正案が記名投票に付され、そのうち6つが採択された。全体としては、5月29日の投票とは大きく異なり、「改革連合」が83.7%と高い凝集度を示したのに対し、「建設的勢力」は65.3%、「ロシアの統一」が65.1%と相対的に低い値にとどまっている<sup>30</sup>。これを個別に見ると、採択された修正案については、6つのうち5つで、全ブロックの過半数の議員がこれに賛成している。他方、否決された11の修正案は、それを提出した議員の所属ブロックでは過半数の賛成票を集めたものの、残り2つのブロックが反対した場合が大半である。以上のことから、第一に「改革連合」が他の2ブロックと比べて高い凝集度を示しており、法案採択に強いイニシャチヴを発揮したということが分かる。私有化の早期実施を目指す大統領と政府が、この法改正や私有化プログラムの作成を主導していたから、政権を支持する「改革連合」がこの問題に対し高い凝集度を保ったのはそれほど驚くべきことでもない。第二に指摘できるのは、修正案が採択されたのは、すべてのブロックが概してそれに賛成の立場をとった場合だという点である。つまり、「改革連合」（及び政府）は、「ロシアの統一」から提出された修正案についても、その一部を受容することで同ブロックとの妥協を図り、改正法を成立させた。同時に、「建設的勢力」と「ロシアの統一」にも、その主張の一部が受け入れられるのであれば、「改革連合」と妥協する用意があったことになる。このように、私有化法の改正は、「改革連合」の主導権の下で進められたが、すべてのブロックの協調の下で成立したという点に大きな特徴がある。

6月11日に再度審議が行われ、採択された私有化プログラムについては、記名投票は行

<sup>29</sup> Четвертая сессия Верховного Совета Российской Федерации. Бюллетень № 62 Совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей. (以下 Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № とする) 29 мая 1992 г. С.17-27.

<sup>30</sup> Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 65. 5 июня 1992 г. С.50-64 をもとに筆者が計算。

われなかった。賛成は、共和国会議で 72 票、民族会議で 63 票であり、これは議員総数の約 54.5%、投票した議員の約 70.3%であった<sup>31</sup>。

#### 第4項 ガイダル首相代行の報告に関する決定

##### 背景と決定の内容

1992年初頭から始まった価格の自由化に加え、国家私有化プログラムと1992年8月に発令された大統領令の下で、10月から私有化小切手も配布され、私有化も本格化するなど、市場経済化は急ピッチで進められた。しかし、この「ショック療法」と呼ばれる急進的な経済改革は、国民生活に大きな打撃を与え、急進的改革に対する批判は徐々に高まっていた。こうした状況で、政府は、第6回人民代議員大会において産業界を代表する人物を閣僚に登用するなどして、急進的路線を修正する構えを見せた。しかし、1992年7月には、従来の急進的市場経済化路線を今後5年間は基本的に踏襲することを記した「経済改革深化プログラム」という中長期的プログラムを策定し、これを最高会議に提出した。したがって、大統領・政府は、人事面で路線変更を標榜しつつも、基本的には従来の路線を継続しようとしていた。

「経済改革深化プログラム」提出直後に最高会議はいったん休会したが、再開後の9月22日と10月6日に、最高会議においてガイダル首相代行（1992年6月より第一副首相より配置換え）は「共和国の社会経済状況及び経済改革の経過について」と「経済改革深化プログラムについて」と題する2つの報告を行った。これに対し、最高会議は1992年10月9日にこのガイダル報告に関する決定を採択した<sup>32</sup>。この決定は、政府の非効率性や政策の一貫性欠如のために、経済的・社会政治的情勢に安定がもたらされていない現状を非難し、

(1) 政府は、1ヶ月以内に短期（1992年第四四半期から1993年第一四半期）の具体的な危機対策措置を最高会議に提出すること、(2) 最高会議幹部会付属の高等経済会議は、1ヶ月以内に、具体的な危機対策措置に関して、最高会議諸委員会、連邦構成主体の権力機関、企業、社会団体、研究者をはじめとする専門家の提案をまとめ、最高会議に提出すること、

<sup>31</sup> Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 66. 11 июня 1992 г. С.36.

<sup>32</sup> Постановление ВС РФ «По докладам исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации Е. Т. Гайдара «О социально-экономическом положении в Российской Федерации и ходе экономической реформы» и «О программе углубления экономической реформы»» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. (以下 Ведомости СНГ и ВС РФ とする) 1992. № 42. Ст.2341.

(3) 中央銀行は、1 ヶ月以内に信用・金融システムの安定化措置の提案を、最高会議及び政府に提出すること、などを定めた。すなわち、この決定は、「ショック療法」の継続を唱える「経済改革深化プログラム」を棚上げにして、政府に対し経済の危機的状況へ対応するように政策の修正を求めたものであった。したがって、この決定をめぐるのは、最高会議で白熱した議論が交わされた。

### 決定をめぐる議員の投票行動

決定案は、最高会議経済改革財産問題委員会と最高会議の附属機関である高等経済会議が作成した案と、「刷新（新政策）」会派の作成案の2つが検討された後に、「刷新」案を基本として審議が進められた。「建設的勢力」ブロックに所属する「刷新」会派は、1992年半ば頃から政府の経済政策を批判して影響力を拡大していた会派であるが、ここでも審議を主導する役割を担った。そして、「刷新」を中心とする「建設的勢力」の主導的役割は、この決定案に対する投票行動にも表れている。

この決定採択の審議過程では、決定の文言について計21回の投票が行われ、そのうち12の議案が採択された。このケースでは、前項で見た私有化関連法の改正の場合のように3つのブロックの投票パターンがすべて一致した場合もわずかに観察されるが、総じて「改革連合」に対して「建設的勢力」と「ロシアの統一」が対立するという構図が顕著であった。私有化法の場合と大きく異なる点は、「改革連合」と「建設的勢力」の連合によって議案が可決したことは1度もなく、両ブロックの見解の相違が明らかであったという点である。上述のとおり、決定は「建設的勢力」に所属する「刷新」会派が提出したものを下地としており、採択された修正案にも「建設的勢力」は常に半数以上の議員が賛成票を投じていた。このことから、「建設的勢力」の主導権の下、同ブロックと「ロシアの統一」との連合によって決定は採択されたと言える。

ただし、各ブロックの凝集度は決して高くない。「建設的勢力」と「ロシアの統一」の凝集度は私有化の場合と同程度（それぞれ62.1%、70.0%）であり、「改革連合」のそれは大きく低下した（62.4%）。「改革連合」の議員はこの時期69名だったので、平均して30名近い議員が、「改革連合」の基本的な投票パターンとは異なる投票行動を取っていたことになる。したがって、「改革連合」の投票行動に分裂傾向が強まったことが、それほど凝集度の高くない「建設的勢力」と「ロシアの統一」の連合によっても、議案を可決することを可能に

したと考えることができる<sup>33</sup>。1992年10月の段階で、「改革連合」の内部にも政府主導の急進的経済改革に対する不満が高まっており、そのことが「建設的勢力」が中心となって政府を批判する文書が作成される要因となったことが見てとれる。ただしその一方で、「建設的勢力」と「ロシアの統一」の結束強化がそれほど顕著ではないという点も特徴的である。既存研究は、大統領や政府の支持勢力の分裂に伴って、反対勢力が強固になっていくとみなす傾向にあるが（McFaul 2001, 172-179; Moser 2001, 76-83; Nichols 2001, ch.2）、この時期においては「建設的勢力」と「ロシアの統一」の2つのブロックが、最高会議において強力な反対派を形成していたとは必ずしも言えない。

#### 第5項 急進的市場経済化の影響

1991年11月に付与された特別権限を背景に、エリツィン大統領は1992年初頭から「ショック療法」を実施した。本節では、この急進的市場経済化政策の経過と、それをめぐって政治エリートの連合が変容する過程を考察してきたが、この急進的な市場経済化は、その後の改革の展開に2つの意味で大きな影響を及ぼした。

第一に、急進的市場経済化、特に私有化が、連邦構成主体行政府の台頭を促した。1992年6月に作られた「私有化プログラム」の下で実施された私有化は、その対象となった資産の80%以上が連邦構成主体または地方自治体の資産であった。連邦構成主体行政府や企業長層は、この私有化プログラムの作成に直接関与していたわけではなかったが、この私有化の機会を大いに活用し、国有企業の多くを獲得していった（溝端 2004, 67）。前述のように、私有化プログラムには3つのオプションがあったが、私有化された企業の多くは、従業員が全体の51%の株式を優先的に購入できるという（2）のオプションを選択した。これは労働者の要求に応じて設けられたオプションであったが、労働者の多くは企業経営に関する知識を全く持たず、獲得した株式の多くを企業長へ安値で売り渡した（Barnes 2006, 75-83）。こうして「インサイダー私有化」が進み、経済資源の地域化が進んだ。また、経営者や連邦構成主体行政府は、獲得した資産を活用して、当該地域に必要な日用品を供給するために他の地域とバーター取引を行ったりもした（Herrera 2005, 150-152）。かくして、地

---

<sup>33</sup> Пятая сессия Верховного Совета Российской Федерации. Бюллетень Совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей. (以下 Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень №とする) Приложение к бюллетеням №7, 8.

方に基盤をおく経営者とネットワークを有していた連邦構成主体行政府は、そのネットワークを活用して私有化過程で一層存在感を増し、1993年以降その影響力は中央政治においても大きなものとなっていった。

第二には、急進的市場経済化が社会に大きな混乱をもたらしたのにつれて、その政策を主導する政府に対する批判が強まった。本節でみてきたように、最高会議では「改革連合」の指導力が低下し、相対的に「建設的勢力」の影響力が拡大した。こうした情勢の中で、経済改革をめぐる争いが徐々に政策決定の主導権（「誰が」改革を主導するべきか）をめぐる争いへと発展し、その主導権の所在を定めるものとして、政治制度改革の論議が再び激しくなった。次節では、この問題を検討する。

### 第3節 政治制度改革をめぐる争いと最高会議の「原子化」

#### 第1項 背景

1992年末にかけて、政治制度をめぐる争いが激しくなったのには、市場経済化に伴う対立の激化の他に、さらに2つの背景があった。まず、1991年11月の第5回人民代議員大会でエリツィン大統領に付与された急進的経済改革を遂行するための特別権限が、1年間で終了するため、その後の政策決定の方法を確定する必要があった。そのため、1992年4月に招集された第6回人民代議員大会は、最高会議に対し、3ヶ月以内に「閣僚会議（政府）に関する法律」（以下「政府法」とする）を採択することを求めたのである<sup>34</sup>。しかし、実際には審議は大幅に遅れた。エリツィン大統領が最高会議に提出した法案を、担当委員会が承認しなかったため、最高会議は、立法委員会が作業グループ<sup>35</sup>と共同で再度法案を起草することを決定した<sup>36</sup>。そして、10月から11月にかけて、最高会議は政府法の制定と、それに伴う憲法改正に向けて審議を行った。

それに加え、憲法委員会により進められてきた新憲法草案の策定作業も同時期に山場を

<sup>34</sup> Постановление СНД РФ «О ходе экономической реформы в Российской Федерации» // Шестой Съезд народных депутатов РФ. Том.2. С.289-294.

<sup>35</sup> この作業グループは、「改革連合」議員が7名、「建設的勢力」議員が4名、「ロシアの統一」議員が2名の合計13名で構成されていた。

<sup>36</sup> Постановление ВС РФ «О проекте законов Российской Федерации «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации»» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 32. Ст.1885. なお、シュメイコ第一副首相も大統領公式代表として、法案の起草に強く関与した。

迎えたために、政治制度の確定に対する政治エリートの関心が非常に高まった。憲法委員会は、1990年6月に最高会議内に創設された新憲法草案の策定を主導する機関であり、1990年11月に最初の憲法草案を発表した。その後、同委員会が策定した草案は、第5回人民代議員大会（1991年10月から11月）や最高会議（1992年2月から4月）での審議を経て、1992年4月の第6回人民代議員大会に提出された。第6回人民代議員大会は、「憲法改革の基本理念と草案の基本条項を承認」した上で、この草案に付された様々な意見や提案を考慮して新憲法草案を完成させるよう、最高会議と憲法委員会に求めるという決定を採択した<sup>37</sup>。この決定に基づき、特に1992年9月から11月にかけて、憲法委員会と最高会議は新憲法草案に関する審議を集中的に行った<sup>38</sup>。新憲法草案の準備は憲法委員会創設直後から進められていたが、特にその動きが活発になったのは、政府法案が審議された時期とほぼ重なっている。このように、政府法策定とそれに伴う現行憲法の改正と同時に、新しい憲法の策定作業も進んだ1992年秋以降の時期は、政治制度の確定が最大の政治課題となった<sup>39</sup>。

ただし、以上の経過は、決して順調に進んだわけではない。憲法委員会は最高会議に付属する組織であったため、大統領就任によって最高会議を離れたエリツィンは、徐々に憲法委員会と距離を置くようになった。例えば、1992年4月の第6回人民代議員大会に向けて憲法委員会が草案を発表したのとほぼ同時期に、エリツィンが重用していたシャフライ副首相（ただし、1992年3月末に辞任）が中心となって作成した新憲法草案も発表された。このシャフライ草案は、憲法委員会草案よりも強い大統領権限を規定するものであったため、エリツィンも憲法委員会草案よりもシャフライ草案を好んだとみられる。実際、大統領は、憲法委員会の草案に対して、「連邦立法権力」と「大統領」について記した2つの章の修正を求めた<sup>40</sup>。そのため、人民代議員大会は「憲法改革の基本理念と草案の基本条項を

<sup>37</sup> Постановление СНД РФ «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» // Шестой Съезд народных депутатов РФ. Том.5. С.442-443.

<sup>38</sup> その経過は以下を参照。Отчет о работе Конституционной Комиссии (июнь 1990 г. – ноябрь 1992 г.) // Из истории создания Конституции РФ. Том.3/2. 2008. С.476-478.

<sup>39</sup> このように、現行憲法の改正と新憲法策定は同時進行していた。しかし、新憲法草案が従来の制度と全く異なる新しい政治制度の構築を目指したわけではなく、1990年に議会制度改革が実施されて以降採択された様々な法令を参考にしてきた。例えば、1992年4月の第6回人民代議員大会に提出された憲法草案には、この草案に反映された既存の法令のリストが添付された（Перечень федеральных законов и иных нормативных документов, положения которых нашли отражение в проекте Конституции Российской Федерации (в редакции от 18 марта 1992 г.) // Из истории создания Конституции РФ. Том.3/1. 2008. С.276-277)。

<sup>40</sup> Обращение Президента РФ «К Съезду народных депутатов Российской Федерации» // Из истории создания Конституции РФ. Том.3/1. 2008. С.872. 憲法委員会において、シャフライ副首相も同様の趣旨の発言をしている（Из истории создания Конституции РФ. Том.3/1. 2008.

承認」することによって、憲法委員会の草案が公式の憲法草案であることを示す一方で、この 2 つの章について大統領の提案と意見を考慮した上で草案を完成させることも上記の決定に記した。7 月以降、大統領は再び憲法委員会の作業に積極的に関与し、大統領の権限を若干強化する修正を加えた後、新たな憲法草案が 10 月に憲法委員会で基本承認された<sup>41</sup>。さらに、それは最高会議でも審議された上で、1992 年 12 月 1 日から開催されることになった第 7 回人民代議員大会の議題とされた（Румянцев 2008a, 25-34）。

このように、1992 年末にかけて、大統領の特別権限終了に合わせて政府法の制定と現行憲法改正を行うという問題と、これまでの憲法改正を踏まえた上で新憲法草案を作成するという問題が、同時に重要な政治課題となり、それは第 7 回人民代議員大会で大きな山場を迎えた。そしてそこでは、大統領と議会の権限分割問題が、最大の懸案であった。なお、既存研究では、政治制度をめぐる争いは、大統領制と議院内閣制のいずれかの制度をめぐる争いであり、後者は旧体制の保存を図る勢力と化したとみなされる傾向にあったが、大串（Ogushi 2009, 6-7）が指摘するように、この時期に準備されたほとんどの憲法草案は大統領制を前提としたものだった。そして、第 6 回人民代議員大会に提出された憲法委員会の公式草案においても、ソヴィエト的特徴を有する人民代議員大会を廃止し、新たに二院制議会を設けることは既定路線となっていた。このように、政治制度をめぐる議論は大統領制を基本とし、その中で大統領と議会の権限区分をめぐる対立していたことをまず確認する必要がある。ただし、それでもなお不確定な要素は大きく、この権限区分をめぐる対立が非常に熾烈であったことも理解しなければならない。

## 第2項 最高会議での政府法審議

### 政府法の争点

そこで、まず政府法における争点と、それらに対する各政治主体の主張を整理する。表 4-2 は、政府法の争点とその具体的規定をまとめたものである。論点は、大きく 4 つに分類することができるが、その中で最大の争点となったのが、(1) 政府の地位と構成に関する問題であった。具体的には、政府の責任の所在（第 1 条）、政府の組織方法（第 7 条）、首相・

---

C.805-806)。

<sup>41</sup> Постановление Конституционной комиссии РФ «О доработанном проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» // Из истории создания Конституции РФ. Том.3/2. 2008. С.264.

閣僚の任免方法（第 8 条、第 9 条）といった点が挙げられる。次に、(2) 政府の権限に関する問題も重要であった。この問題は、経済及び社会文化の発展分野における権限（第 20 条）と政府の専管事項（第 23 条）に関するものであった。また、政府に立法発議権を与えるかという点（第 1 条第 4 項）も大きな争点であった。

以上は、大統領、政府、議会の間での権限区分をめぐる問題であったが、それに加えて、(3) 連邦政府と連邦構成主体政府の関係に関する問題もあった。この時期、両者の関係の基礎は、1992 年 3 月末に締結された連邦条約の規定にあるという考えが支配的だった。ただし、この時点で、新憲法と連邦条約の関係、すなわち、新しい憲法体制において連邦条約がどのような地位を占めるかは不確定な問題であり、それが潜在的な論争点であった。また、(4) 政府及びそれを構成する首相や閣僚の活動規則等を規定した部分（第 6 章）については、審議は技術的な面が中心であり、法案に対する大きな修正も加えられなかったため、以下では割愛する。

表 4-2 政府法の争点

概要	具体的規定
(1) 政府の地位と構成	政府の責任（第 1 条）、政府の組織方法（第 7 条）、首相・閣僚の任免方法（第 8 条、第 9 条）
(2) 政府の権限	経済及び社会文化の発展分野における権限（第 20 条）、政府の専管事項（第 23 条）、立法発議権（第 1 条第 4 項）
(3) 中央・地方関係	連邦政府と連邦構成主体政府の関係（第 4 章）
(4) 政府の活動規則	政府、首相、閣僚の活動規則（第 6 章）

出典：筆者作成

以上の点について、どのような主張の対立があっただろうか。代表的な人物数名の見解をまとめてみよう。まず、エリツィン大統領は、特別権限が認められている現状を維持することを目指した。具体的には、大統領が政府を組織すること、また最高会議の同意なしに首相及び閣僚を任免することを要求し、この法案をできるだけ早く採択する必要があるという考えを示した<sup>42</sup>。最高会議議員の中で大統領を支持したのは、「改革連合」に所属し、

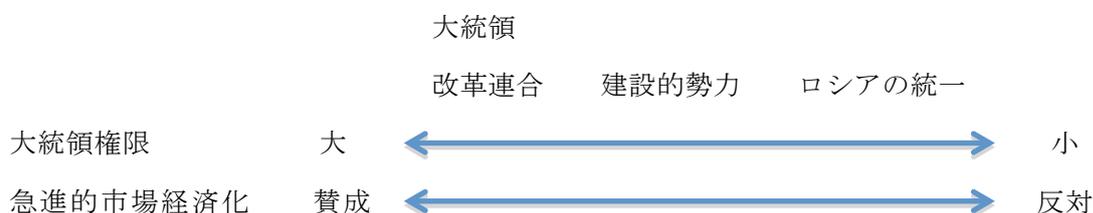
<sup>42</sup> 大統領公式代表シュメイコ第一副首相の発言。（Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 6. Ч.1. 7 октября 1992 г. С.4-6.）

経済改革・所有問題委員会委員長を務めていたクラサフチェンコであった。彼は、社会経済の危機的状況を脱するためには、政府の効率的活動を助ける法律が必要であり、これを迅速に採択しなければならないとして、政府法をできるだけ早く制定する必要性を唱え、最高会議はこのような重要な決定を回避していると非難した<sup>43</sup>。

これに対して、「建設的勢力」のゴロヴィン（「刷新」会派）は、重要閣僚の任免は最高会議の同意が必要であるという規定を政府法には含めるべきであり、そのためには憲法も改正すべきだということ、また、政府の組織については、大統領の提案に基づき最高会議が承認するという手続きを導入すべきだということを主張した<sup>44</sup>。また、「ロシアの統一」ブロックの一部には、大統領制を廃止して議院内閣制に移行すべきであるという意見や、執行機関は立法機関に従属すべきであるという意見もあったが<sup>45</sup>、そうした意見はごく少数であり、実際の審議にこうした要求が反映されることもなかった。

以上のように各派の代表的人物の発言を見てみると、経済政策に対する選好と政治制度に対する選好が対応していることが分かる（図 4-2）。つまり、「改革連合」は大統領を支持し、大統領に大きな権限を与えることを主張したのに対し、「ロシアの統一」の中には大統領制を廃止すべきだとの意見も見られたように、同ブロックは大統領から最も離れた選好を持っていた。そして、「建設的勢力」は、大統領制を基本としつつも大統領の権限をより限定的にすべきであるとの考えを示しており、「改革連合」と「ロシアの統一」の中間に位置していた。それでは、このような選好の違いは、政府法の内容及びそれをめぐる各議員の投票行動にどのように反映されただろうか。

図 4-2 各派の代表的人物の選好



出典：筆者作成

<sup>43</sup> Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 6. Ч.2. С.7-8.

<sup>44</sup> Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 6. Ч.1. С.29-30.

<sup>45</sup> Астафьев, Чехов. А. А. (Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 6. Ч.1. С.31-32; Ч.2. С.10-11.)

## 審議の経過

(1) の問題は、政府法における最大の争点であり、各派の主張の違いも大概はこの部分をめぐるのであった。審議の結果、政府は最高会議及び人民代議員大会に対して責任を負うこと、外交、安全保障、経済分野など 8 名の重要閣僚の任命や執行権力の機構再編には、最高会議の合意が必要であることなど、概して最高会議の権限を拡大するような修正が加えられた。また、大統領の提出した修正案はすべて否決されたため、大統領側は不快感を表明した<sup>46</sup>。法案が可決された 11 月 13 日の審議でも、この状態ではエリツィン大統領が署名を拒否するであろうと指摘されていた<sup>47</sup>。

(2) については、最高会議では、「金融・信用制度の強化策」における政府の権限は制限される方向に修正された。他方で、価格政策や財政政策に関する政府の権限に対しても、最高会議の権限と重複するという理由から、これを制限しようとする修正案が提出されたが、否決された<sup>48</sup>。

(3) 政府法では、連邦政府、連邦構成主体政府がそれぞれ有する権限は明示されず、連邦政府と共和国政府の関係（第 17 条）、連邦政府と共和国以外の連邦構成主体政府の関係（第 18 条）、連邦政府と連邦構成主体政府との意見調整（第 19 条）という 3 つの条項で、両者の原則的な関係性が記されたのみであった。ただし、審議過程では共和国最高会議などから連邦構成主体の権限を拡大する、または連邦政府の連邦構成主体政府に対する権限を制限するような修正案が提出された。しかし、これらはいずれも否決された。中央・地方関係をめぐる問題を政府法の枠組において提起することについては、議会内の大多数の議員が否定的であり、議員の多くは現状を追認するという姿勢をとった。

政府法は以上のような内容を持つものとなった。その審議においては、(1) をめぐると議論が最も白熱したが、その特徴としては次の 2 点を指摘できる。まず、大統領の政府に対する権限を維持しようとする大統領の試みは、ことごとく拒否された。政府は大統領によって組織されるという規定（第 7 条第 1 項）や、首相は大統領が任免し、任命についてのみ最高会議の同意を必要とするという規定（第 8 条第 1 項）をはじめとして、大統領が提

<sup>46</sup> 大統領公式代表シュメイコ第一副首相の発言（Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 16. 11 ноября 1992 г. С.53-54）。

<sup>47</sup> ハズブラトフ最高会議議長発言（Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 18. 13 ноября 1992 г. С.50）。

<sup>48</sup> Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 16. 11 ноября 1992 г. С.40.

出した修正案はすべて否決された。このことは、大統領が可決された法案に拒否権を発動する直接的な原因となり、続いて開催された第7回人民代議員大会での緊張関係の高まりを引き起こした。こうした事実は、既存研究でも指摘されてきた点である。

他方で、政府に対する最高会議の権限を拡大し、大統領の権限を制限するような修正案も、多数の賛成を得られずに否決されることが多かったという事実にも注目すべきであろう。例えば、首相の任命について、最高会議が大統領の提案した候補に同意せず、一定の期間に大統領が新たな候補を提案しなかった場合や、提案されてもその候補に最高会議が再度同意しなかった場合には、最高会議が首相を任命できるといった修正案は、やはり否決された。このことから、最高会議はむやみに自らの権限拡大を目指したわけではなかったということも分かる。したがって、最高会議が大統領の要求に反対し、現状より大統領権限を制限する案が採択されたという既存研究の理解は正しいものの、そのことは、最高会議の「反大統領」という立場での団結や、最高会議の権限の劇的拡大にはつながらなかったという点は、確認する必要がある。政府法の採択によって生じた大統領と議会の権限区分に関する変化は、より穏健なものであったとみなす方が適切だろう<sup>49</sup>。

### 政府法をめぐる議員の投票行動

それでは、以上のような審議結果の背後には、どのような力学が働いていたのだろうか。政府法案の審議過程では合計145本の修正案が投票（すべて記名投票）に付されたが、そのうち採択されたのは18本のみだった。大多数の修正案が賛成票をほとんど集められずに否決されたために（つまり、ほとんどの修正案に対して反対票が圧倒的多数であったために）、全体として各ブロックの凝集度は高くなっている。この事実だけを見ると、作業グループと立法委員会が準備した法案は、議員の大半の支持を得るものであり、どのブロックも法案の修正を望まなかったと理解することも可能である。そして、このような理解は、もし法案が「反大統領派」によって作成され、大統領の権限を大きく削減するものであれば、大統領と最高会議の対立という既存研究が提示してきた構図を支持するものであると理解できるかもしれない。しかし、実際には、作業グループの構成を見ても分かるように<sup>50</sup> 法案作成には「改革連合」の方が積極的に関与していたし、大統領が提出した修正案のみ

<sup>49</sup> ただし当事者がどう反応したかは全くの別問題で、エリツィンは最高会議を「反改革」勢力として強く非難したのも事実である。

<sup>50</sup> 作業グループの構成は、本章脚注35を参照。

ならず、議会の権限拡大に関する修正案の多くも否決されている。既存研究の理解ではこうした事実を説明できない。

他方で、可決された修正案のみに限定して議員の投票行動を見てみると、前節で取り上げた経済改革に関する 2 つの事例とは異なった様相が明らかになる。まず、政府法案をめぐる審議過程では、ブロック間の協調行動が失われたということを指摘できる。ソ連解体以降の議会では、どのブロックも単独では過半数に満たない状況にあったが、前節の 2 つの事例では、2 つ以上のブロック間で協力関係があったために、法律や決定の採択が可能であった。私有化法の改正では 3 つのブロック全てが協調したし、ガイドル首相代行の報告に関する決定では、「建設的勢力」と「ロシアの統一」の間に緩やかな協調関係があった。しかし、政府法の場合にはそうした協調関係は観察できなかった。

このようなブロック間の協調関係の喪失は、次のこととも関係している。それはどのブロックも凝集度が低下し、組織的な一体性が大きく失われたということである。「改革連合」、「建設的勢力」、「ロシアの統一」の凝集度は、それぞれ 58.3%、64.1%、63.9%と、これまでの 2 つの事例よりも低い数字であり、どのブロックも投票行動がほぼ二分していた。各ブロックの指導者の政府法案に対する選好が経済問題に対する選好と対応したものだったことを考えると、政府法案の審議過程ではブロックが議員を束ねる力は大きく減退しており、同じ社会階層出身の議員であっても政治制度に対する利益を共有していなかったことが分かる。このように、可決された修正案において、会派・ブロックは所属議員の投票行動をほとんど制約できなくなっていたことから、他の多くの修正案が否決された理由も、作業グループと立法委員会が作成した法案を各派が積極的に支持したためというよりは、最高会議内に緩やかながらも存在していた連合が解体し、現状（この場合は提出された法案）を変更するような多数派の形成が困難になっていたと考える方が自然であろう。

このような状態は、議会が「原始化」状態に陥ったと捉えることができよう。各議員の投票行動はランダムで、同じ議員が同種の提案に対して賛成票を投じる場合もあれば、反対票を投じる場合もあるというケースが数多く観察された。そのため、ブロック内の凝集度は低下し、一体性を失ったブロック同士が協調する可能性も著しく低下したのである。各ブロックの指導者周辺には、小さな集団が結集してはいたが、そこには「政党」としての構造強化につながるような動きは全く見られなかった。

だが、さらに疑問は残る。それは、多数派の形成が困難な状況において、そもそも政府法が成立したのはなぜかという問題である。各ブロックの投票行動は確かに二分している

が、既存のブロック・会派を横断するような新たな連合の契機をそこに見出すことはできない。年齢、学歴、地域、所属委員会など入手可能なデータは、いずれも議員の投票行動を説明できるものではなかった。このように、議員の投票行動はランダムで、既存のブロックはいずれも分裂しつつあり、かつブロック間の協力関係も失われたにもかかわらず、それらに代わる新たな連合が形成されることはなく、議会は「原子化」した状況に陥ったが、大統領特別権限終了の期日が迫る中で、政府法案は1992年11月13日に最高会議で可決された。

### 第3項 第7回人民代議員大会（1992年12月）

#### 会派構成の変化

政府法採択から2週間あまり後の1992年12月1日、第7回人民代議員大会が開会した。この時点で、人民代議員大会の会派構成は、前回大会とは大きく異なっていた（表4-3参照）。「ロシアの統一」は、第6回大会時と会派構成も議席数もほぼ同等であったが、中道派として1992年半ばから後半にかけて影響力を拡大させていた「建設的勢力」は分裂し、一部は「改革連合」から離脱した勢力と合流し、「民主センター」という新たなブロックを形成した。「改革連合」の凋落も著しく、294名をほこった第6回大会時と比べて勢力はほぼ半減した。このように、第7回人民代議員大会では、最大勢力の「ロシアの統一」ですら全体の3割にも満たず、小さな会派・ブロックが乱立する状況にあった。最高会議の原子化状況は、人民代議員大会の会派・ブロック構成にも影響を及ぼしていた。

表 4-3 第 7 回人民代議員大会における会派とブロックの構成

会派名	議席数 (ブロック名)
急進民主主義者	154 (14%) (改革連合)
民主ロシア	
進歩のための合意	
無党派議員	270 (25%) (民主センター)
自由ロシア	
左翼センター／協力	
主権と平等	
祖国(Родина)	
労働者同盟／ショックなき改革	50 (5%)
産業同盟	51 (5%)
刷新 (新政策)	54 (5%)
ロシア	304 (28%) (ロシアの統一)
祖国 (Отчизна)	
ロシア共産主義者	
農業同盟	
その他	185 (17%)

出典：Гельбрас 1993, 16-65 より筆者作成。

この大会では 9 つの議題を審議することになっていたが<sup>51</sup>、その中でも次の 3 つの問題が特に重要であった。第一に、経済政策の修正に関する問題である。この問題は、本章で詳しく見てきたように、第 6 回人民代議員大会以来常にロシアにとって喫緊の懸案事項であった。この問題に関して、大会は、12 月 5 日に「ロシア連邦における経済政策の経過に関する決定」を採択した。これは、第 6 回大会で採択された決定の履行に関する政府の仕事は不十分であり、政府の経済改革が市民の大半の利益に一致しておらずに社会経済にとって否定的な結果をもたらしたとするなど、政府の経済政策に対して厳しい内容を記したも

<sup>51</sup> Постановление СНД РФ «О повестке дня седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации» // Седьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 1-14 декабря 1992 г.: Стенографический отчет. (以下、Седьмой Съезд народных депутатов РФ とする) 1993. Том.1. С.520-521.

のであった。このように、政府の経済政策に対する批判が高まる中で、より根源的な問題として、大統領・政府・最高会議の関係に関する問題、すなわち前項で論じた政府法制定とそれに即した現行憲法改正の問題が議論された。これが、第二の問題である。ここには、政府を率いる首相を新たに任命するという問題も関わっていた。そして第三に、新憲法制定の問題があった。政府法と並行して、新憲法草案の審議も最高会議で行われ、その草案はこの大会に提出されていた。しかし、実際に人民代議員大会が始まると、新憲法草案の内容は審議されず、作業を継続することを求める決定が採択されただけであった。

そこで以下では、この人民代議員大会において最も論争的であった第二の問題について、検討していく。

### 憲法改正と首相任命をめぐる

11月に最高会議で採択された政府法は、大統領が拒否権を行使したために、その修正が必要となり、最高会議での審議が人民代議員大会に持ち越されていた。したがって、憲法改正の問題における最大の争点も、やはり大統領、政府、議会の関係であった。具体的には、(1) 最高会議が、大統領による重要閣僚の任免に同意を与える権利、(2) 最高会議が省庁を組織、再編、管理する権利、(3) 政府の立法発議権、(4) 政府の人民代議員大会、最高会議、大統領に対する責任という4つの問題が重要であった。そしてこれと関連して、これまでエリツィンが大統領と兼任してきた首相の役職に新たな人物を正式に任命することも、人民代議員大会の議題となっていた<sup>52</sup>。このように、エリツィンは、憲法改正という制度的課題とともに、ガイダルを首相に据えて彼を中心とする急進改革派政府を維持できるのかという人事的課題も抱えていた（Шейнис 2005, Том.2, 154-163）。

エリツィンは、大会初日の演説で、「反改革勢力から国を守る」必要性を説き、「改革」を核として諸勢力が団結することを訴えるなど、自らを「改革派」と位置づけ、自分に敵対する者に「反改革勢力」というレッテルを張ることによって、これを非難した。このように、エリツィンは自分の主張に反対する勢力との対決姿勢を明確にした。また、政府法によって自らの権限（特に上記(1)に関して)の一部が最高会議に移ることを防ぐために、組閣手続きは現状を維持して大統領が行うことを提案し<sup>53</sup>、政府法の採択やそれに関連した

<sup>52</sup> ガイダルは、実質的に政府の政策決定を主導する役割を担っていたが、形式的には1992年6月以来、首相代行という立場であった。

<sup>53</sup> この提案は、他に以下のような条件も含むものだった。(1) 人民代議員大会は憲法改正に集中し、その他の立法は最高会議に任せる。人民代議員大会と憲法裁判所のみが最高会議の法律

憲法改正に反対した<sup>54</sup>。つまり、エリツィンは、第5回人民代議員大会で与えられた権限が終了した後でも、自らの強い権限を現状どおり維持することを求めている。この立場は、最高会議で政府法審議が始まった時と変わらないものであった。

これに対し、ハズブラートフ最高会議議長の演説は、主にこれまでの政府の経済政策を批判するものであった。ハズブラートフは、市場経済化の路線には、新古典派自由主義路線と社会志向路線の2つが考えられるが、取るべき路線は後者であると主張し、具体的には、マクロ経済の安定化や市民の労働・生活条件の改善、多様な所有関係の推進（急激な私有化に反対）などの必要性を指摘した。また、現在改革そのものに反対するものはごく少数しかいないにもかかわらず、政府の政策に批判的な者を「反改革勢力」として責任を転嫁しようとする動きがあるとして、暗にエリツィンを非難した。さらに、政府法や憲法改正の問題については、強い執行権力の必要性に言及しつつも、権力分立を厳格に維持し、「緊急」の行動は回避し、憲法を尊重する必要があると述べた<sup>55</sup>。

12月5日、憲法改正をめぐる上記の争点のうち、(1)について、第一副首相、副首相、外務相、国防相、内務相などに加え、経済関係の重要閣僚の任免は最高会議の同意を必要とするという条項（第123条）が審議されたが、憲法改正に必要な定数の3分の2（694名）にわずか4票届かず、否決された<sup>56</sup>。12月7日にも、別の条項（第119条）でこの問題が投票に付されたが、やはり過半数は獲得したものの3分の2には到達せず、否決された。他方で、「政府は、大統領、人民代議員大会、最高会議に対して責任を負う」という第123条の規定から、「最高会議」という文言を削除するというエリツィン大統領が提出した修正案も、約300票の賛成票しか集めることができず、否決された<sup>57</sup>。このように、最高会議の権限拡大を求める改正案も、その縮小を求める改正案も、どちらも否決されるという複雑な結果となった。

だが、エリツィンは、最高会議の権限拡大を求める修正案が否決されたことから、状況は自らにとって有利であると判断した。エリツィンは、大統領の権限縮小を意味する憲法改正（国防相、保安相、外相、内相の4閣僚は、最高会議の同意の下で大統領が任命する

---

を変更・無効にできる。(2) 連邦の執行・命令活動は政府が行う。政府は大統領と人民代議員大会に報告義務を負う。(3) 経済分野の重要な決定は大統領が行い、それに責任を負う。(4) 以上のものが採択された場合、大統領は経済改革の法的統制に関する追加権限の延長を拒否する。(Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.1. С.46-67.)

<sup>54</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.1. С.345-347.

<sup>55</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.1. С.74-93.

<sup>56</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.1. С.509.

<sup>57</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.2. С.89-97.

というもの)を今度は自ら提案する一方で、ガイダルを正式な首相候補として指名し、ガイダルの首相就任に対する支持を求めるという取引を試みたのである<sup>58</sup>。このことから、制度的課題と人事的課題という、エリツィンがこの大会で直面した2つの課題のうち、彼は後者を重視していたことが分かる。しかし、このエリツィンの提示した取引は完全に失敗に終わった。エリツィンの提案に対し、人民代議員の多くは考えを翻さなかったのである。12月9日の投票では、エリツィンが提案した憲法改正案を可決した一方で、政府の経済改革は完全に破綻したとしてこれを非難し、ガイダルの首相就任を賛成467票、反対486票で否決した<sup>59</sup>。そのため、エリツィンの示した大幅な譲歩は、全く報われないばかりか、彼にとっては現状よりも後退する結果となった。

#### 「憲法体制安定化に関する決定」とチェルノムイルジン内閣発足

自分を支持するように人民代議員大会を仕向けることに失敗し、様々な批判を浴びて、「完全に虚脱状態」(エリツィン 1994, 下巻, 87)にまでなったエリツィンは、事態を打開するために、新たな戦術に打って出た。エリツィンは、人民代議員大会及びハズブラートフと一緒に仕事を続けることは、これ以上不可能だと述べ、国民が大統領と議会のどちらの路線を支持しているのかを明らかにするために、国民投票を実施することを提案した。そして、この演説の後、エリツィンと彼を支持する人民代議員の一部は議場から退場した<sup>60</sup>。大統領制を導入した際にもエリツィンは国民投票に訴えたが、またしても国民投票を通じて窮地を脱するという方法をエリツィンは選択した<sup>61</sup>。これには、ハズブラートフ最高会議議長が強く反発し、エリツィンの提案に対抗するために、人民代議員大会は大統領と議会の繰り上げ選挙に関する国民投票を行うべきだという声明を採択した。

このように、大統領と議会の権限区分をめぐる対立は国民投票をめぐる問題へと飛び火し、過熱した。しかし、ゾリキン憲法裁判所長官の仲裁による円卓会議において、エリツィン大統領とハズブラートフ最高会議議長が交渉を行った結果、両者は合意に達した。そ

<sup>58</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.2. С.105-106.

<sup>59</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.3. С.124. また、人民代議員大会は、レファレンダム発議権を大統領に付与するというエリツィンの別の提案も否決した。

<sup>60</sup> Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.3. С.126-131. Шейнисらは、対決路線は危険であるとしてエリツィンに翻意を促そうとしたが、その情報を得てから12月10日の会議が始まるまでに、説得する時間を得られなかった(Шейнис 2005, Том.2, 167-168)。

<sup>61</sup> ある世論調査によれば、エリツィン支持者の数は、ハズブラートフの5倍に上った。このような情勢も、エリツィンに国民投票という戦術を選択させた要因になったと考えられる(Батулин и др. 2001, 250)。

して、この合意に基づき、12月14日に人民代議員大会が「ロシア連邦の憲法体制の安定化に関する決定」（以下、「憲法体制安定化に関する決定」とする）を採択し、事態はようやく収拾した。この決定は、(1) 1993年4月11日に新憲法の基本規定について国民投票を行うこと、(2) 本大会で採択されたいくつかの憲法改正条項を、国民投票実施まで施行しないこと、(3) 最高会議は現在の三権のバランスを崩すような憲法改正案を審議しないこと、(4) 首相の選出方法、など9項目を定めている<sup>62</sup>。エリツィンが提案した「国民が大統領と議会のどちらを支持しているのか」という国民投票の選択肢は、どちらか一方の存在意義を失わせうる非常に過激なものであったが、「憲法の基本規定」に対する国民の支持または不支持の表明であれば、大統領と議会の直接の存在意義を問うものではないゆえに、その結果がもたらしうる衝撃の度合いは、幾分緩和された。

そして、この決定が定めた手続きに基づき、一時停止していた首相の選出プロセスも再開した。人民代議員大会が選んだ20名の候補者のうちから、エリツィンはガイダル首相代行、シュメイコ第一副首相、スココフ安全保障会議書記、カダンニコフ（ヴォルガ自動車工場長）、チェルノムイルジン副首相（燃料エネルギー担当）という5名を選び、この5名について人民代議員が投票を行った。投票結果は、表4-4に示したとおり、スココフ安全保障会議書記が第1位となった。「憲法体制安定化に関する決定」によれば、大統領はこの投票の上位3名の中から新首相を任命することになっていたが、軍産複合体との繋がりを持つスココフに対して急進改革派が拒否反応を起こす可能性を考慮し、エリツィンは結局チェルノムイルジンを首相に任命した（エリツィン 1994, 下巻, 95-101）。チェルノムイルジンは、ソ連ガス工業省（後のガस्पロム）出身で1992年5月から燃料エネルギー問題を担当する副首相を務めていた。産業界との繋がりが強く、経営者層を支持基盤に持つ「市民同盟」を納得させることができると同時に、ガイダルを中心とする急進改革派とも一緒に仕事ができるという点が、エリツィンが彼を選択した主な理由であった。

こうして、第7回人民代議員大会に持ち込まれた様々な問題はいったん収束し、エリツィン大統領によって差し戻された政府法案も、大統領の提起したいくつかの修正案を採用し、12月22日に成立した<sup>63</sup>。

---

<sup>62</sup> Постановление СНД РФ «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» // Седьмой Съезд народных депутатов РФ. Том.4. С.301-303.

<sup>63</sup> Закон РФ «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст.14.

表 4-4 第 7 回人民代議員大会における首相選出投票の結果

候補者名	賛成	反対	棄権	投票総数
スココフ	637 (69.5%)	254 (27.7%)	25 (2.7%)	916 (100%)
チェルノミルジン	621 (67.1%)	280 (30.3%)	24 (2.6%)	925 (100%)
ガイダル	400 (42.6%)	492 (52.5%)	46 (4.9%)	938 (100%)
カダンニコフ	399 (44.2%)	470 (52.1%)	33 (3.7%)	902 (100%)
シュメイコ	283 (31.4%)	578 (64.1%)	41 (4.5%)	902 (100%)

出典：Седьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Том.4. С.260-261 に基づき筆者作成。

#### 第4節 小括

これまで考察してきた 1992 年の政治過程をまとめると次のようになる。1992 年初頭から始まった急進的市場経済化に対する批判は、第 6 回人民代議員大会から第 7 回人民代議員大会にかけて徐々に高まっていき、政治的権限をめぐる争いへと発展した。本章では、その間に最高会議で審議された 3 つの重要な問題について、各派の主張をまとめつつ、最高会議での議員の投票行動を分析した。第一に考察した私有化法の改正 (①) は、「改革連合」がイニシャチヴをとり、他の 2 ブロックの所属議員を取り込みながら可決されたものであるのに対し、第二に考察したガイダル首相代行報告に関する決定 (②) は、「建設的勢力」が主導権を取って「ロシアの統一」との緩やかな連合を形成することで採択された。それに対して、前節で論じた政府法の制定過程 (③) では、法案の起草は各派のバランスを取りながら組織された作業グループが行ったが、修正案の審議が始まると、①、②のケースとは異なり、各派の投票行動は著しく統制のとれないものになった。

この 3 つの問題の審議における各ブロックの投票行動の結果をまとめたのが、表 4-5 である。①においては「改革連合」が、②においては「ロシアの統一」が比較的高い凝集度をほこっていたが、③の政府法の審議過程では、各ブロックともに所属議員の投票行動を統制できていない様子がうかがえる。各ブロックの代表的人物が表明した政治制度に対する選好の分布は、経済政策に対するそれと一致するものであったが、実際の審議過程では、各ブロックは所属議員の投票行動を統制できなかった。それに加えて、100 以上の修正案が提出されたため、審議は非常に混乱した様相を呈した。そこでは、ほぼ同じ内容の修正案

が提示されても、各議員の投票行動が一貫しないことも多々あった。そのため、最初の 2 つの事例でみられたようなブロック間の協力関係が失われていっただけでなく、各ブロック内の凝集度も低下していった。1992 年を通じて、大統領・政府の政策に対する批判は高まっており、総じて見れば確かに、既存研究の指摘する「大統領と議会の関係の悪化」が生じたと捉えることも可能である。しかし、反対勢力から大統領の政策に対する代替案は明示されなかったため、各ブロックが分裂したもののそれに代わる新たな連合は形成されず、議会の意思決定能力の低下が顕著になったことも注目すべきである。

表 4-5 投票における各ブロックの凝集度

	法案作成	「改革連合」	「建設的勢力」	「ロシアの統一」
①私有化	改革連合	83.7%	65.3%	65.1%
②決定	建設的勢力	62.4%	62.1%	70.0%
③政府法	三派合同	58.3%	64.1%	63.9%

出典：Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 65, С.50-64; Пятая сессия Верховного Совета РФ. Приложение к бюллетеням № 7, 8; Приложение к бюллетеням № 15, Приложение к бюллетеням № 16 を集計して作成。

第 7 回人民代議員大会は、このような情勢を引き継ぎ、憲法改正と首相任命の問題をめぐって紛糾した。エリツィン大統領は、ガイダルを首相に据えるために、大統領権限縮小を提案するという取引を試みたが、これは完全に失敗に終わった。このようなエリツィンの判断の誤りには、最高会議と同様に、人民代議員大会の投票行動も混乱状況にあったので予測が困難だったことが影響した。その後、第 7 回人民代議員大会における混乱は、「憲法体制安定化に関する決定」によってかろうじて収束した。しかし、1993 年に入ると、そこで定められた国民投票をめぐって、再び対立が激化することになる。

本章の最後に、議会内のブロックが、持続的に議員の投票行動を統制できずに、議会に混乱をもたらした理由を簡単に考察しておこう。そこには、以下の 2 つの理由があると考えられる。第一に、経済改革が実際に進行する中で、ブロックを形成していた社会階層内で、改革により利益を享受する者と、そうでない者との違いが生じはじめたため、階層内の一体性が崩れ、ブロック内の凝集度も低下した。例えば、この時期多くの企業は政府からの補助金に依存していたが、市場経済化の中で利益をあげた企業は、インフレの誘因となる補助金の継続に反対したが、新しい条件に十分適応できない企業にとっては、企業の

存続のためにも補助金が継続的に供与される必要があった。1992 年後半には、経営者の利益保護を掲げる「市民同盟」が形成され、「建設的勢力」を経由したり、閣内に直接人材を送り込んだりすることによって、政策決定に大きな影響力を及ぼしていたが、「市民同盟」は組織の肥大化と対照的に、内部の一体性は失われていった（溝口 2005, 64-66）。

そして、第二に、複数政党制が認められてからまだ間もなかったこの時期には、各ブロックは組織的に非常に脆弱であり、所属議員がすべての分野において政策的志向を共有していたわけでもなかった。そのため、改革が進行する中で内部に利害の不一致が生じると、各ブロックは所属議員の行動を十分に拘束できなかった。実際、この時期ロシアで生まれた政党・政治運動の多くは、激しく離合集散を繰り返していたが、同じブロックに所属していても、各議員の行動はイシューの変化に応じて統制がとれなくなっていった。特に政府法案の審議過程では、各議員の投票行動の一貫性の欠如が顕著であった。そして、このように混乱した状況では、新たな政治ブロックの形成も進まなかった。

かくして、社会階層に応じて形成されていた議会内会派・ブロックの影響力は弱まり、1992 年末の政府法案の審議において、大統領・政府・議会間の権限分割が問題となった際には、各ブロックの凝集性、そしてブロック間の協調関係はいずれも失われ、最高会議は「原子化」状態に陥った。このことは、2つの意味で重要である。第一に、従来の研究では、議会は反大統領勢力として発展していき、大統領との対立関係を先鋭化していったとされてきたが、むしろ議会は分裂傾向にあった。確かに大統領はこの問題に関して強硬な態度を示し、それに対抗して、議会内の一部勢力も大統領との対決姿勢を明確にしていくが、この対決姿勢に対する支持は必ずしも議会の大勢をなすものではなかった。そして次章で見るように、このような傾向は 1993 年に入ってからでも継続していくことになる。そして、第二に、3つのブロックの中で、大統領支持勢力であった「改革連合」の分裂傾向は特に顕著だったので、大統領にとって、議会内に自らを支持するような多数派を形成することは著しく困難になった。また、1992 年後半は、エリツィン大統領が「建設的勢力」の所属議員や、このブロックに親和的な人材を閣内に積極的に登用していたが、同ブロックとの関係も安定したものにはなりえなかった。本章第 1 節で述べたように、大統領は特定の社会集団に依拠せず、常に様々な形での連合形成を模索してきたが、議会内の原子化が強まると、大統領は議会の外で新たな勢力との連合を模索するようになった。

## 第5章 対立の激化と収束（1993年）

1992年末の政治対立の高まりは、ゾリキン憲法裁判所長官の仲介の下で「憲法体制安定化に関する決定」が採択されたことで、かろうじて回避された。しかしそれも束の間、1993年に入ると、国民投票の実施をめぐるエリツィン大統領とハズブラトフ最高会議議長の個人的な権力闘争が激化した。前章では、大統領と議会の権限分割問題が政治的議論の焦点となった1992年末にかけて、最高会議が原子化していったことを示した。そのような状況において、ハズブラトフは、最高会議議長が持つアジェンダセッターとしての権限を利用して、政府の政策を否定するような法案を次々と提起し、エリツィンとの対決姿勢を明確にした（Ostrow 2000）。これに対して、エリツィンの側でも、多数派形成が困難である上に、一部の勢力が強硬姿勢を強めている議会を迂回しようとする動きが明確になっていった。このように、1993年の前半は、両者の舌戦が激しくなり権力闘争が過熱していったことが、その第一の特徴であった。しかしその一方で、チェルノムイルジン首相などを仲介として、妥協点を模索するために水面下で交渉も続けられた。このように、対立の先鋭化と水面下での交渉が同時進行していたことが、この時期の大きな特徴であった。また、連邦構成主体がこの争いに介入しながら、自らの権限拡大を目指す動きも目立つようになった。大統領と最高会議指導部が共に連邦構成主体の支持を梃子に事態を有利にしようとする状況に乗じて、連邦構成主体も存在感を増しながら、新憲法策定において主導権を握ろうとした。ただしその過程では、これまで先延ばしにされてきた連邦構成主体間の対立も次第に顕在化した。

憲法制定に向けた動きは、1993年4月に実施された国民投票以降加速した。1993年6月には、大統領のイニシャチヴで憲法協議会が創設され、これが新憲法草案の策定において大きな役割を果たした。特にこの場において、大統領制の問題と連邦制の問題がトレードオフ関係になったことが、新しい憲法体制の特徴を決定する上で非常に重要であった。1993年7月に憲法協議会が憲法草案を採択した後も激しい政治対立が繰り返され、1993年秋には二重権力状態とも言えるような状況が一時的に生じたが、12月に新憲法が制定され、ロシアの体制転換過程は1つの節目をむかえることとなった。

これまでと同様、本章の目的も第一に1993年の諸勢力の対抗関係の変遷を明らかにすること、そして第二に、「改革の交錯」の展開を論理的に明らかにすることにある。さらに、

この章では、その結果としてどのような政治制度が形成されたのかを明らかにすることも課題となる。

1993年に入ると、最高会議では記名投票による議事の決定がほとんど行われなくなり、前章で行ったような最高会議議員の投票行動を継続的に分析することはできなかった。そこで、本章では、議会内の政治主体としては、議会の議事進行をコントロールしたハズブラートフを中心とする議会指導部、議会内ブロックとして唯一ある程度の一体性と影響力を維持していた保守派勢力「ロシアの統一」に注目し、この2つに大統領と連邦構成主体を加えた4種の政治主体が、1993年12月の新憲法制定に至る過程においてどのような立場をとったのかをできる限り抽出し、成立した憲法体制の特徴を説明することを試みる。

## 第1節 権力闘争の激化

1992年末に一度調停された大統領と議会の権限区分をめぐる争いは、1993年初頭からエリツィンとハズブラートフの個人的な権力闘争という形で再燃した。ハズブラートフは、先の「憲法体制安定化に関する決定」が定めた国民投票は社会対立を深めるだけだとして、再びその実施に反対するようになり、代わりに大統領と人民代議員大会の同時選挙実施を主張するようになった（Хасбулатов 1993, 3-17, 20-24）。ハズブラートフは、エリツィンが最高会議議長だった1991年半ばまでは最高会議副議長を務め、エリツィンの大統領就任に伴い最高会議議長になったこともあり、ソ連解体以前は勿論のこと、政府の経済政策への批判が高まった1992年以降も、エリツィンに対して常に過激な言動を繰り返していたわけではなかった。経済政策に関しては、政府を批判しつつもその主張は「社会志向的な市場経済化」を求めるものであり、それは「建設的勢力」の主張と非常に親和性が高いものであった。また、第6回人民代議員大会までは、「ロシアの統一」を中心とする保守派と政府との対立を調停する役割も担っていた。しかし、1993年に入ると、エリツィンと交渉を続け妥協点を模索しつつも、彼の言動には「反エリツィン色」が強まっていき、その中には「ロシアの統一」の主張と重なるようなものもあった。「ロシアの統一」は、反エリツィン派の新たな組織として1992年10月に「民族救済戦線」を結成し、エリツィン政権の政策に強硬に反対する立場をとっていたが<sup>1</sup>、国民投票に関しては、ハズブラートフと同様に、それ

---

<sup>1</sup> 「民族救済戦線」は、結成直後に大統領令によって解散を命じられたが、大統領令は憲法違反であるとしてこれを無視し、活動を続けた。

がロシア国内の対立を煽るだけであるという理由からその実施に反対し、大統領と人民代議員大会の任期満了前の繰り上げ選挙を要求していた（Исаков 1997, 228-230）。

### 第1項 「円卓会議」の組織

このように、国民投票をめぐる情勢は1993年に入ってすぐに不安定化したが、一方で第7回人民代議員大会の決定に従って交渉も継続していた。1993年1月11日には、この決定が求めた危機対策及び改革発展プログラムを作成することを目的として、最高会議幹部会と政府が共同で「円卓会議」を組織した。この円卓会議は、政府、最高会議双方がその活動の責任を負い、大統領、政府、最高会議の各代表のみならず、連邦構成主体の代表、学者、企業やその他社会団体の代表など、多様な構成から成る機関として設けられた<sup>2</sup>。ポーランドの「円卓会議」を模して作られたこの会議は、恒常的に大統領、政府、最高会議の意見を交換できる場となることが意図された。そこでの議論の中心は、当初は経済問題であったが、すぐに国民投票の問題へとシフトしていった（Шейнис 2005, Том.2, 214-215）。

2月に入り、ゾリキン憲法裁判所長官が国民投票の延期を提案したこともあり、2月15日に円卓会議は、新憲法の基本規定に関する国民投票の実施は不適當であるという結論に達した<sup>3</sup>。そこで、国民投票を含めた今後の日程と、大統領と議会の権限区分などについての合意の可能性を探るために、最高会議憲法委員会とエリツィンは互いに協定案を作成することになった（Доброхотов и др. 1994, 269-271）。

しかし、それにもかかわらず、双方は互いの協定案を受け入れる姿勢を見せなかった。リャボフ最高会議副議長は、エリツィンの協定案は「立法権力の一方的義務のみを示している」としてこれを批判し<sup>4</sup>、最高会議はエリツィンが作成した国民投票の設問案にも同意しなかった。大統領側も、憲法委員会が作成した協定案を大統領は受け入れられないという考えを示した。特に、憲法委員会の協定案では、1993年11月に人民代議員大会を招集してそこで新憲法を採択するという日程が示されていたが、これに対して、「古い」人民代議

<sup>2</sup> Постановление Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ «Об организации «круглого стола» для выработки рекомендации к программам антикризисных мер и развития реформ» // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/1. 2008. С.475-482.

<sup>3</sup> Резолюция заседания «круглого стола» «По вопросу о референдуме» // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/1. 2008. С.489.

<sup>4</sup> Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 14. Совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей. (以下、Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № とする) 5 марта 1993 г. С.7-11.

員大会が新憲法を採択することは、「システムの基本的欠陥」であると言及されるなど、両者の間には憲法の内容だけでなく、憲法採択の方法をめぐっても大きな隔たりが存在した<sup>5</sup>。

このように、国民投票をめぐって、エリツィンとハズブラートフの交渉が難航する中で、中央における政治対立を利用する形で、地方勢力が再び存在感を増し始めた。2月から3月にかけて、共和国首長会議は、エリツィン、ハズブラートフ、ゾリキン等と会談を重ねていたが、2月9日に同会議は、国民投票は危機の回避という「憲法体制安定化に関する決定」の目的と矛盾しており、また、新憲法制定の作業の観点からも時機を逸したものであるとして、その実施に反対する声明を発表した<sup>6</sup>。この声明には、チェチェンとイングーシの2共和国を除く19の共和国の代表が署名しており、共和国は、この問題に対してほぼ一致した立場を示した。また、3月9日にも、共和国首長会議は、人民代議員大会に対して、国民投票の中止を決定するように提案する声明を発表した。この声明はさらに、ロシアの連邦制は連邦条約を基盤とすることを想定しているため、その連邦条約の実現メカニズムを定めた法律を制定することが必要であり、それによって、ロシアの国家制度の法的基盤が形成されるという見解を示した。そして、国内の安定を確保するために、この連邦条約実現メカニズム法と新憲法の採択までは、現行憲法修正、レファレンダム、大統領や議会の繰上げ選挙の実施を凍結し、憲法委員会の仕事も停止することを提案した（Исаков 1997, 270-272）。このように、共和国は、国民投票に反対の立場を表明することで、中央の政治に関与し始めた。そしてそれと同時に、新憲法の制定にあたっては、何よりもまず中央・地方関係の確定を優先することの必要性を主張することによって、新憲法制定過程における存在感をアピールした。

国民投票に対しては、既に多くの議員が反対を表明していたが<sup>7</sup>、このように共和国までも国民投票に対して反対の声を上げたことは、共和国をはじめとする地方勢力の取り込み

---

<sup>5</sup> Докладная записка исполняющего обязанности начальника Государственно-правового управления Р. Орехова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 16 февраля 1993 г. с кратким анализом проекта «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации», внесенных Рабочей группой Конституционной комиссии // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/1. 2008. С.551-554.

<sup>6</sup> Обращение глав республик к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации, Председателю Конституционного суда Российской Федерации // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/1. 2008. С.484-486.

<sup>7</sup> 例えば、1993年3月4日から5日にかけての最高会議では、国民投票実施を定めた第7回人民代議員大会の決定を無効にするために、第8回臨時人民代議員大会を開催するか否かという問題が議論され、各会派の代表が演説を行ったが、そこでは軒並み国民投票実施に否定的な意見が表明された（Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 13. 4 марта 1993 г.; № 14. 5 марта 1993 г.）。

を図っていたエリツィンにとっては痛手であった。反対に、国民投票を中止させたいハズブラートフにとっては、これは追い風となった。また、国民投票に関連付けて共和国が連邦制に関する問題を再び提起したために、新憲法制定に向けて、大統領と議会の権限区分に関する問題に加えて新たな懸案が浮上することにもなった。かくして、1993年に入り、新憲法策定という課題を媒介として、中央の権力分立の問題と中央・地方の権限分割の問題が、強く交錯するようになった。

## 第2項 第8回人民代議員大会

### 「憲法体制安定化に関する決定」の無効化

第8回人民代議員大会は3月10日から始まり、国民投票の実施をめぐる問題を議論することになった。しかし、ハズブラートフのイニシャチヴで、大会は国民投票だけでなく、1992年12月に「憲法体制安定化に関する決定」に結実した合意全体の無効化を目的として、決定のその他の事項も取り上げることにし、大統領との対決姿勢を明確にした（Шейнис 2005, Том.2, 237-239）。

この「憲法体制安定化に関する決定」について、ハズブラートフと近い関係にあったリャボフ最高会議副議長は、次のように述べた。この決定は、人民代議員大会と最高会議による大統領への一方的妥協であったにもかかわらず、事態の改善はもたらされず、それどころか現実には対立が悪化し、社会が不安定化した。また、国民投票の実施を決定したことは完全な誤りであり、この決定を無効にした上で、1994年春に大統領と人民代議員の選挙を同時に実施すべきである。そして、新憲法の策定はこれまでどおり憲法委員会が行うべきである<sup>8</sup>。

また、ハズブラートフは、連邦構成主体の行政府や立法府の長を兼任する人民代議員に対し、連邦構成主体の代表として発言する機会を与えた<sup>9</sup>。既に国民投票に反対の意向を表明していた連邦構成主体の代表に改めてそうした発言を促すことで、国民投票を中止に追い込もうとしたのである。このようなことは、それまでの人民代議員大会においてはあまり見られないことであった。連邦構成主体の代表者たちはまず、現在の中央での政治対立が国家全体にとって脅威となっているとして、対立を即座に止めることを求めた。そして、

<sup>8</sup> Восьмой (внеочередных) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 10-13 марта 1993 г.: Стенографический отчет. (以下、Восьмой Съезд народных депутатов РФ.) М. 1993. С.51-67.

<sup>9</sup> Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.45-51, 308-311.

「ロシアの運命を決めるのは最高会議でもクレムリンでもなく、連邦条約の主体である連邦構成主体であると認識することを求める」と述べるなど、連邦構成主体の存在感をアピールした。現状でまずなにより優先すべきなのは、ロシアの連邦体制の基礎である連邦条約を実現するメカニズムを定めた法律の制定であり、この法律に、(現状よりも地方の権限を拡大した形で)中央・地方間の権限区分や、新憲法の準備や採択手続きも記すことを要求したのである<sup>10</sup>。さらには、1993年から1994年の間は、国民投票だけでなく、大統領や人民代議員の繰り上げ選挙も凍結することを主張した。こうした主張は、前項で述べた共和国首長会議の3月の声明とほぼ同じものであった。

その他にも、共和国出身の人民代議員数名にも発言の機会が与えられたが、彼らも同様の見解を軒並み披露した。そして、現時点での国民投票に反対であるという立場は、共和国の代表者だけでなく、ロシア人地域である地方や州の代表からも聞かれた。このように、連邦構成主体は国民投票に反対という立場でほぼ一致していた<sup>11</sup>。

表 5-1 は、第 8 回大会での主要な争点に対する大統領、最高会議指導部、連邦構成主体の立場をまとめたものである。新憲法の制定方法や、大統領及び議会の繰り上げ選挙に対する考えは、最高会議指導部と連邦構成主体で異なっていたが、大統領が主張する国民投票の実施に反対という点では、両者の主張は一致していた。そのため、ハズブラートフは、まず国民投票を中止させるために、連邦構成主体の意向を取り込むことを決断した。結果として、大会に提出されたいくつかの決定案の中で、大会が実際に審議した決定案は、連邦構成主体の意向を強く反映したものであった<sup>12</sup>。

これに対して、エリツィンも妥協案を提示してなんとか国民投票を実施にこぎ着けようとした。エリツィンは、1992 年末の合意を反故にしようとするハズブラートフを、1993 年初頭から非難し続けていたが、議会指導部や地方勢力が国民投票反対に傾く中で、強硬な態度を貫くことは難しくなっていた。そこで、国民投票を 4 月 25 日に延期した上で、その設問を「憲法の基本規定」ではなく「憲法改革の基本問題」に関するものへと変更するこ

<sup>10</sup> マトチキン・カリーニングラード州行政政府長の演説 (Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.310-311)。

<sup>11</sup> Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.368-374. ただし、リャボフの報告によれば、サラトフ州、カムチャツカ州、アムール州は、国民投票に賛成の立場を示した (Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.374-375)。

<sup>12</sup> 決定案起草者の 1 人には、連邦構成主体立法府代表者の声明を読み上げたスミン・チェリャビンスク州人民代議員ソヴィエト議長が名を連ねた。

とを提案して、なんとか国民投票の実施を確保しようと努めた<sup>13</sup>。大統領の提案どおり、国民投票の設問が「憲法改革の基本問題」となれば、新しい憲法の制定のみならず、現行憲法の改正もそこに含まれる。これは、現状と新憲法との間の急激な断絶を懸念している勢力を取り込んで、国民投票を実現するための大統領の妥協案の提示であった。また、自分の提案が採択されなければ、安定保持のために追加的措置をとると発言し、脅しをかけもした<sup>14</sup>。しかしその甲斐もなく、大統領が提案した決定案は、賛成 286、反対 422、棄権 121 で否決された<sup>15</sup>。大統領が第 7 回大会で即興的に提起した国民投票への批判は根強く、その延期や設問の変更をしたからといって、国民投票の実施は多くの人民代議員にとって容易に受け入れられるものではなかった。

表 5-1 第 8 回人民代議員大会における各勢力の立場

	国民投票	新憲法	大統領及び議会の繰上げ選挙
大統領	賛成	国民投票に新憲法基本規定を付す	反対
最高会議指導部	反対	憲法委員会での策定	賛成
連邦構成主体	反対	連邦条約実現メカニズム法で、その採択手続きを規定	1994 年まで凍結

出典：筆者作成

このような経緯を経て、3月12日から3月13日にかけて、人民代議員大会は2つの決定を採択した。まず、第7回大会で採択された「憲法体制安定化に関する決定」を無効とし、大統領、最高会議、憲法委員会は、3ヶ月以内に合意に達した上で、新憲法草案の基本規定を連邦構成主体に送付すること、そして、現時点で国民投票を実施することは「妥当ではない」ため、国民投票の問題は、憲法草案の基本規定送付後に再度審議することが定められた。さらには、第7回人民代議員大会で採択されたが、「憲法体制安定化に関する決定」によって国民投票まで施行を保留とされていた議会権限の拡大に関する憲法規定を有効と

<sup>13</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.4/1. 2008. С.716-717; Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.349-350, 362-363.

<sup>14</sup> Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.264-265.

<sup>15</sup> Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.385.

することや、新憲法草案を策定する際に連邦構成主体の提案を考慮するための仕組みを整備することも定められた<sup>16</sup>。こうして、第8回人民代議員大会では、連邦構成主体の要求を取り込みながら、最高会議指導部が求めた内容が、ほぼそのまま決定に反映されることになった。

### 連邦構成主体の影響力拡大

以上のように、この決定の採択過程においては、連邦構成主体の影響力が急速に拡大したことを指摘できる。モスクワにおける大統領と議会の一部勢力との憲法の権限をめぐる対立は、国家の分裂をも招きかねない深刻な事態であることは、誰もが認識していた。というのも、ソ連の解体を直前に経験していたために、ロシアもまた解体してしまうのではないかという危惧は多くの人々にとって非常に現実的で、差し迫った危険のように思われたからだ。そのような状況の中で、1993年初頭から、連邦構成主体は大統領、最高会議議長双方と会談を重ねるなど、この問題に積極的に関与し始めたのである。エリツィン大統領にとっては、国民投票を全国で実施するためには、連邦構成主体の協力は不可欠であった。前章で述べた最高会議の原子化により議会での支持基盤確保が困難になっていたことも、連邦構成主体の重要性を高めていた。一方、最高会議指導部も、第8回人民代議員大会前から国民投票に反対の立場を表明していた連邦構成主体を取り込もうとした。ハズブラートフが人民代議員大会において連邦構成主体の代表者に演説の機会を与えたことは、そのような文脈から理解できる。また、第8回大会が採択した決定の起草者の1人は、連邦構成主体の主張が正しいことを認め、この決定が多くの連邦構成主体に支持されていることを強調した<sup>17</sup>。そして、実際に決定の内容には、その主張が組み込まれた。このことから、議会指導部による地方勢力の取り込みの意図が透けて見える。

しかし、連邦構成主体の側には、ハズブラートフと協力したり、中央での対立を諷めたりするという意図以上に、この対立状況に乗じて、連邦構成主体の地位を向上させようとする意図が強く見られた。彼らは、しばしば「連邦条約の実現メカニズムを定めた法律の

---

<sup>16</sup> Постановление СНД РФ «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (О постановлении седьмого СНД РФ «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)» Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.415-417 (採択の際の投票結果は、賛成 656、反対 184、棄権 41 であった (Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.306)) ; Постановление СНД РФ «О всероссийском референдуме» Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.418. (採択の際の投票結果は、賛成 643、反対 141、棄権 34 であった。(Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.393))

<sup>17</sup> ドルキンの発言 (Восьмой Съезд народных депутатов РФ. С.381-384)。

制定が最優先事項である」という趣旨の発言をし、連邦条約を中心に連邦制を構築することを前提とし、それに法的根拠を付与しようとした。そして、新憲法の制定は、この法律の制定後に連邦構成主体が参加した上でなされるべきだと主張した。驚くべきことに、このような発言をしたのは、連邦条約によって優遇されていた共和国だけではなかった。それまで全ての連邦構成主体の同権を主張し、共和国と対立していた地方や州というロシア人地域の代表からも、同様の主張が見られたのである。

大統領、議会指導部双方が、連邦構成主体との協力を求めたことは、当然連邦構成主体が求める利益の実現にとって有利な状況を生み出した。しかし、連邦構成主体が1993年に入り影響力を拡大した理由は他にもある。第4章第1節及び第4章第2節で述べたように、各連邦構成主体の行政府と、そこを拠点とする企業の経営者との間には、ソ連時代から培われたエリート・ネットワークが存在しており、彼らはそこから有形無形の利益を得ていた。ペレストロイカ以降に進んだ私有化過程は、こうした既得権益を持つ連邦構成主体のエリートにとっては脅威となりうるものであったが、彼らの多くは既存のネットワークを活用し「インサイダー私有化」を進める中で、むしろ私有化によってさらなる利益を享受した。特に、1992年夏以降に始まった私有化では、その対象となった資産の80%以上が連邦構成主体または地方自治体の資産であっただけに、連邦構成主体行政府の影響力は非常に大きなものとなっていたのである（溝端 2004, 67）。こうした傾向は、市場経済化の過程で利益の対立が激しくなり原子化していった議会内ブロックとは対照的であった。このように、連邦構成主体行政府の利益集約機能は、その他の政治主体と比べて相対的に高かった。それ以前にも、連邦構成主体は様々な形で権限拡大を図ってきたが、特に1993年初頭以降にその影響力が高まっていった背景には、このような事情があった。

### 第3項 「特別統治秩序」

1993年3月12日から13日にかけて第8回人民代議員大会が採択した決定は、国民投票の当面の中止と大統領権限の縮小を定めたので、これに反発したエリツィンは、3月20日に突如テレビ演説を行った。その演説で、エリツィンは、現在のすべての問題の根源は、執行機関と立法機関との対立ではなく、「国民と、ボリシェヴィキ的で反国民的な旧体制との深刻な対立」にあるとして、後者にあたる人民代議員大会を激しく糾弾し、「権力危機克服までの特別統治秩序に関する大統領令」（以下、『特別統治秩序』に関する大統領令）と

する)に署名したことを明らかにした<sup>18</sup>。この大統領令は、政策決定において重要な役割を果たしていた大統領の諮問機関である安全保障会議においても議題とされず<sup>19</sup>、シャフライなどエリツィン周辺のごく少数の補佐官によって極秘に作成されたものであった(エリツィン 1994, 下巻, 108)。エリツィンによれば、この大統領令は、(1) 4月25日に大統領と副大統領の信任投票<sup>20</sup>と、新憲法草案及び(現在の議会に代わり新設される)連邦議会選挙法案の投票を行うこと、そして(2) 大統領令や大統領命令、政府決定の取消しまたは執行停止を求める決定は、どの機関のものであれ、法的効力を持たないことを定めたものであった(ただし、大統領令そのものは公表されなかった)。

この「特別統治秩序」は、事実上大統領の決定を絶対的なものにし、人民代議員大会や最高会議を機能停止とするものであったので、最高会議指導部や「ロシアの統一」が反発したのはもちろんのこと、議会内外で激しい反発を招いた。最高会議幹部会は、大統領の演説と同日に「ロシア連邦の市民へ」と題した声明を発表し、大統領の行為は「権威主義的な独裁確立の試み」であって憲法に違反しており、同時に国民の死活的利益にも反していると訴えた<sup>21</sup>。また、翌日に開かれた最高会議では、チェルノムイルジン首相はエリツィン大統領の行為を直接的に評価するような発言を控えたが、ルツコイ副大統領やゾリキン憲法裁判所長官はこれが憲法違反であると述べた。また、スココフ安全保障会議書記もこの大統領令案に連署することを拒否した旨を報告した<sup>22</sup>。そして最高会議は、憲法裁判所に対して大統領の行動及び決定の合憲性を審査するよう求めると同時に、この大統領令作成に関わった人物の責任問題を検討するよう検事総長に求める決定も採択した<sup>23</sup>。

このように、大統領、最高会議双方が、自らは「国民」の側に立って憲法体制を守っているとしてその正統性を主張し、相手を「反国民的」「反憲法的」とであると批判しあつた。この時点で、両者の主張は完全に相容れないものとなり、これまで以上に妥協点の模索は困難になった。ただし、この「特別統治秩序」に関する大統領令、特にその(2)の規定は、憲法違反の可能性が高かったので、ルツコイ副大統領やスココフ安全保障会議書記をはじめ

<sup>18</sup> Российская газета. 23 марта 1993 г.

<sup>19</sup> スココフ安全保障会議書記の最高会議での発言(Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 17. 21 марта 1993 г. С.17)。

<sup>20</sup> 大統領には国民投票(レファレンダム)を発議する権限がなかったため、「信任投票」という言葉が用いられた。

<sup>21</sup> Постановление президиума ВС РФ «О созыве заседания Верховного Совета Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 13. Ст.470.

<sup>22</sup> Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 17. 21 марта 1993 г.

<sup>23</sup> Постановление ВС РФ «Об Обращении Президента Российской Федерации к гражданам России 20 марта 1993 года» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 13. Ст.461.

めとする大統領周辺からも反対の声が多かった。ルツコイ副大統領は、最高会議での報告に加え、ゾリキン憲法裁判所長官、リャボフ、ヴォロニン両最高会議副議長、ステパンコフ検事総長と共に、合同記者会見を開いて「特別統治秩序」に反対の立場を表明した。こうしたことは、エリツインの立場を不利にした。また、エリツインは、先のテレビ演説において連邦条約の効力は維持されると述べることで、連邦構成主体に対して配慮を示していたが、「特別統治秩序」に対しては連邦構成主体からの支持も得られなかった。1992年12月の国民投票の提案に始まり、この頃のエリツインの行動はしばしば即興的で事前の調整を伴わないことが多かったが、「特別統治秩序」を発表する前に、このように自分の側近や連邦構成主体からの支持すら取り付けていなかったことは、エリツインにとって大きな失敗だった（上野 2001, 83; Shevtsova 1999, 72）。さらに、3月23日には、憲法裁判所もその内容を違憲とする判断を下した<sup>24</sup>。そのため、後に実際に公表された別名の大統領令<sup>25</sup>では、(1) 大統領の信任投票のみを行う、(2) 憲法裁判所の裁定なしに大統領令・命令の取消しを求める決定は、法的効力を持たない、という内容に変更されており、実質的に「特別統治」は取り下げられることになった。

#### 第4項 第9回人民代議員大会

##### 大統領と最高会議議長の解任問題

多方面からの反対により「特別統治秩序」は撤回されたが、最高会議は第9回臨時人民代議員大会を3月26日から開催することを決定した。そこでは、当然エリツイン大統領に対する非難の声が大きかったが、それでもなおエリツイン大統領とハズブラートフ最高会議議長の間では、事態を打開するために、水面下で交渉が続けられた。

大会では、まず、1992年12月の第7回人民代議員大会以降「第三勢力」としてしばしば対立の調停を仲介していたゾリキン憲法裁判所長官が、憲法危機を脱出するメカニズムとして、以下の10項目を提案した（表 5-2 参照）。この提案は、1993年秋に大統領、人民代

<sup>24</sup> Заключение Конституционного Суда РФ «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 г.» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 13. Ст.466.

<sup>25</sup> エリツインがテレビ演説の中で言及した「特別統治秩序」に関する大統領令は公表されておらず、実際に公表された大統領令は、「権力危機克服までの執行機関の活動に関する大統領令」という名称であった。また、公布日は演説の日と同じ3月20日であった。

議員の選挙を実施するが、本来の任期が終了するまで人民代議員の身分を保証することによって、人民代議員の合意を確保し、また、新憲法策定作業に連邦構成主体を参加させることにより、連邦構成主体の合意も確保しようとした。さらに、反大統領の立場を強める勢力に対しては、政府の強化（相対的に大統領の権限は制限される）も提案している。しかし、この提案、特にその第10項の内容は、エリツィンにとって受け入れがたいものであった。

表 5-2 ゴリキン憲法裁裁判所長官の提案

1. 人民代議員大会は、国民主権、人権尊重、連邦制、権力分立などのロシアの憲法体制の基本原則の堅固さを確認する。
2. 人民代議員大会は、憲法体制の原則に関する文書案及び新憲法草案の準備や、憲法草案の国民投票への提起における、連邦構成主体の参加に関する決定を採択しうる。
3. 憲法第104条及び第109条〔筆者注：人民代議員大会、最高会議の権限〕の規定は、憲法第1条及び第3条の権力分立原則と合致しなければならない。
4. 人民代議員大会を廃止し、二院制議会の選挙を実施するための憲法的法律を採択する。
5. 選挙法、国民投票法、政党法、社会団合法、憲法裁判所決定の不履行に対する責任法を至急採択する。
6. 大統領、人民代議員の繰上げ選挙の可能性に関する憲法改正を行い、大統領の合意の下でその実施日を1993年秋とする。
7. 新しい選挙までの期間、職業主義と国民的合意という原則に基づいて、政府を強化する。
8. 人民代議員大会は、大統領、人民代議員大会、最高会議に付与された権限の堅固さを確認しなければならない。この点について、憲法第104条と第109条の適当な改正の後、憲法改正を一時停止する。
9. 人民代議員は、その任期中はその地位や議員活動の保障が保たれる。
10. 大統領の声明及び大統領令の準備に際して、大統領に誤った行動を取らせた人物は、解任され、責任を取らなければならない。

出典：Десятый (внеочередных) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26-29 марта 1993 г.: Стенографический отчет. (以下、Десятый Съезд народных депутатов РФ とする) 1994. М. С.31-32.

そこでエリツィンは、ゾリキンの提案を支持するとしながらも、憲法危機の解決に最も重要なのは新憲法の採択であるとして、独自の見解を述べた。まず、その採択すべき新憲法草案としては、1992年4月の第6回人民代議員大会で採択されたものに立ち返ることを主張した。これは、第7回大会以降の憲法改正が大統領権限を縮小する方向で進んでいたために、そうした傾向が新憲法草案に影響することを防ごうとするものであった。また、今日の最大の問題は経済にあるが、これまでの改革路線は「社会的志向性」が不十分であったとして、改革の修正の必要性を訴えた。そして、政府がこの経済政策の新しい路線を主導する上で、連邦構成主体の人材や責任ある政治勢力を活用する必要があると述べた<sup>26</sup>。改革の「社会的志向性」は、これまで「建設的勢力」やハズブラートフが政府の経済政策を批判する際に多用してきたキーワードであった。エリツィン自身が改革の修正の必要性をこれほど明確に示し、「社会的志向性」の重視を訴えたことは、経営者層を支持基盤とする中道派勢力への配慮であったと言えよう。議会内ブロックとしての中道派（「建設的勢力」）は、既に分裂し力を失いつつあったが、チェルノムイルジン首相をはじめとして閣内にもかなりの中道派勢力が入っていたため、エリツィンはこうした勢力を繋ぎ止める必要があった。また、この演説では、連邦構成主体の人材を政府に登用することも示唆されており、連邦構成主体への配慮も明らかであった。

一方、議員の構成が変わりつつも、1993年に入っても議会である程度の影響力を保持していた「ロシアの統一」は、「特別統治秩序」演説以降エリツィンへの批判をさらに強め、連邦構成主体を取り込んで、大統領の弾劾を実現しようとしていた。しかし、連邦構成主体の側は、この問題について議会内勢力に利用されることを嫌った。連邦構成主体は、第8回大会の時には国民投票に反対の立場から最高会議指導部と歩調を合わせたが、表5-1に示したようにその他の点については意見が異なっていた。そのため、今回は連邦条約の実現を重視して議会の強硬反対派とは異なる立場をとり、大統領の弾劾に反対した。そのため、大統領弾劾問題をこの大会の議題とすることは、いったん却下された。

そうした中、チェルノムイルジン首相を仲介として交渉が行われ<sup>27</sup>、エリツィンとハズブラートフは共同で、「権力危機の克服とロシア連邦の憲法体制の維持に関する決定案」を作成した<sup>28</sup>。決定案作成にあたり、エリツィンは、大統領による憲法違反は「許容できない」

<sup>26</sup> Девятый Съезд народных депутатов РФ. С.41-45.

<sup>27</sup> チェルノムイルジンは、ゾリキン憲法裁判所長官と共に、エリツィンとハズブラートフの仲介役を果たしていた。

<sup>28</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.4/1. 2008. С.799-800.

という文言を入れることを容認した。また、ゾリキンとチェルノムィルジンの説得により、ハズブラートフが主張していた議会と大統領の同時選挙も受け入れた。他方で、ハズブラートフの側は、この同時選挙で組織される「議会」が「二院制議会」となること、すなわち、既存のものとは異なる新しい議会制度が作られ、人民代議員大会は解体されることを容認した。

ハズブラートフが人民代議員大会の解体を認め、新たな議会の選挙を準備しようとしたことは、多くの議員の反感を買った<sup>29</sup>。さらに、「特別統治秩序」を発表したエリツィンとハズブラートフが交渉を行ったこと自体が、そもそも多くの議員には受け入れがたいものだった。そのため、この決定案に賛成票を投じたのはわずか 130 名であり、反対票 687 票により否決された<sup>30</sup>。ハズブラートフは、最高会議議長としての権限を利用して、議事の進行をコントロールすることはできたが、議会内の支持基盤は堅固でなかった。そのため、権力闘争を展開しながら進めていた大統領との交渉で合意に達することはできても、そうした行動に対して議会全体から支持を得られないというジレンマに陥っていた。

大会は、エリツィンとハズブラートフの交渉の結果提出されたこの決定案を否決した後、一度棄却された大統領弾劾問題を、再び議論することにした。さらに今度は、エリツィンと交渉を行ったハズブラートフの最高会議議長からの解任問題も同時に取り上げることになった。この両者の解任動議は、共に「ロシアの統一」に所属する保守派議員であるイサコフが提出したものであった。エリツィン大統領弾劾問題を議題として取り上げるか否かを決定するための投票は、過半数の 594 票の賛成により可決された。だが、エリツィン弾劾を採択するには人民代議員総数の 3 分の 2 (689 票) 以上の賛成票が必要であったため、大統領の弾劾が成立する見通しは低かった (Шейнис 2005, Том.2, 274)。そして実際、賛成 617 票、反対 268 票により、この動議は否決された。また、ハズブラートフ議長の解任問題は、可決には人民代議員総数の過半数が必要であったが、賛成 339 票、反対 558 票で同じく否決された<sup>31</sup>。

この両者の解任問題に対する投票結果が示すものは、いささか複雑である。まず、エリツィンの解任問題は、確かに過半数の議員が賛成しており、議会内でのエリツィン支持勢

<sup>29</sup> ハズブラートフは、エリツィンの国民投票提案に対抗するために、当初から大統領と議会の繰上げ選挙を要求していたが、多くの議員はそもそも選挙をできるだけ回避することに利益を見出しており、早期の選挙実施に反対していた (Brudny 1995, 92)。

<sup>30</sup> Девятый Съезд народных депутатов РФ. С.247-248.

<sup>31</sup> Девятый Съезд народных депутатов РФ. С.311-313. 投票はいずれも無記名投票で行われた。

力の弱体化は明らかであった。また、ハズブラートフの解任動議が提出されたことは、ハズブラートフの支持基盤もかなり脆弱であったことを示している<sup>32</sup>。他方で、「特別統治秩序」が議会を無力化する内容だったことを考えると、エリツィン弾劾問題に3分の2以上の票を集められなかったことは、この採決のイニシャチヴを取っていた保守派勢力も、それほどの影響力を持たなかったことを示している。そして、保守派勢力は、ハズブラートフ解任にも結局失敗した。ここでもやはり、1992年末以降の最高会議・人民代議員大会が、「反エリツィン勢力」として一致団結していたというよりは、原子化し、混乱した状況にあったことを確認することができる。

### 国民投票実施へ

こうして、保守派による大統領と最高会議議長解任の試みは共に失敗したため、事態はまたしても国民投票実施に向けて動き出した。ハズブラートフも保守派勢力も、それまで反対していた国民投票の実施を受け入れざるを得なくなったが、今度はその設問を変更することにより、望ましい結果を得ようとした。

4月25日に実施されることになった国民投票では、4つの設問が問われることになった。表5-3に示したのが、その設問の内容である。最初の設問は、エリツィンが3月20日のテレビ演説後に実際に公布した大統領令（権力危機克服までの執行機関の活動に関する大統領令）の中で、既に提示されていたアイデアであったが、これと関連する問題として第二の設問が追加された。社会経済政策は、必ずしも大統領と政府のみで行っているわけではなく、立法作業を行っている最高会議や人民代議員大会にも責任の一端があると考えられるが、保守派勢力は、このような設問にすることで、厳しい状況が続く社会経済の責任を全て大統領と政府に負わせようとした。また、第三、第四の設問は、大統領と議会に対してそれぞれの繰り上げ選挙を問うというものであった。

このように、1993年初頭以降の政治的混乱を経て、国民投票で問われることになった内容は、1992年12月の「憲法体制安定化に関する決定」に規定されていたもの（新憲法の基本規定）よりも、「大統領と議会の対立」という構図をより強調するものになったと言える。「大統領と議会の対立」の激化という事態は、国民投票に批判的な勢力が、まさに国民投

---

<sup>32</sup> ハズブラートフは、議会内において少数ではあるが存在していたエリツィンを支持する勢力、エリツィンを批判する保守派勢力の双方から批判された。こうした状況は、ソ連末期のゴルバチョフと類似している。

票に反対する理由として挙げていたことを考えると、これは皮肉な結果であった。しかし、交渉を続けつつも互いに激しく非難し合うというこの時期の双方の行動は、結果的に対立を先鋭化する方向に作用し、その分だけ互いが取りうる選択肢も限定されていった。そして、その結果として、下のような設問で国民投票が実施されることになった。

**表 5-3 1993 年 4 月 25 日の国民投票の設問**

- |   |
|---|
| (1) あなたはエリツィン・ロシア連邦大統領を信任しますか？                            |
| (2) あなたは 1992 年からロシア連邦大統領とロシア連邦政府により進められている社会経済政策を承認しますか？ |
| (3) あなたはロシア連邦大統領の繰り上げ選挙実施が必要であると思いますか？                    |
| (4) あなたはロシア連邦人民代議員の繰り上げ選挙実施が必要であると思いますか？                  |

出典：Постановление СНД РФ «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Девятый Съезд народных депутатов РФ. С.463-466.

## 第2節 国民投票

### 第1項 国民投票の結果

国民投票の結果を「支持」とみなすためには、有権者の過半数が必要か、それとも投票者の過半数が必要かという点も論争の対象となったが、憲法裁判所の決定により、憲法改正と関係のない (1) と (2) の問題については、投票者の過半数で「支持」とされることになった。これは、常識的な判断であると考えられるが、エリツィンにとっては当然追い風となった。

国民投票の実施が確定してから、投票日の 4 月 25 日までは、1 ヶ月ほどの期間しかなかったが、エリツィンは、様々な団体と会談を重ねただけでなく、行政資源を駆使して「ばらまき」的政策を次々と大統領令で発し、この国民投票の 4 つの設問に対し、「ダー、ダー、ニェト、ダー」と投票するよう、国民に積極的に訴えかけた（上野 2001, 86-90; Батури́н и др. 2001, 311-320）。投票の結果は、表 5-4 に記したとおりである。(3) と (4) の設問はいずれも過半数を下回るものとなったため、すべてがエリツィンの意図どおりの投票結果となっ

たわけではなかった。しかし、この 2 つについては、エリツィンは第 9 回人民代議員大会の際に行われたハズブラートフとの交渉過程で既に受け入れていたし、より重要な問題であった (1) と (2) は、エリツィンの目論見どおり過半数に達したので、概してこの結果は大統領を信任するものであった。

他方、保守派勢力にとっては、これは予想外の結果であった。特に、厳しい社会経済状況を反映して、(2) の設問に国民は反対票を多く投じるだろうと期待されていたが、その期待は裏切られた。この頃の世論調査では、政治全体に対する不信感が非常に高まっており、エリツィンの支持率は決して高くなかったが、それ以上に国民の議会に対する不信感は強かった。そのような相対的な大統領への支持が、この結果に表れたと言えよう。エリツィンが国民投票という手段に訴えて事態を打開しようとしたのも、まさにこのような状況に鑑みてのことであった。こうして、1991 年に大統領制導入について行われた国民投票に続いて、またしてもエリツィンは国民投票を利用して、自らに有利な状況を生み出すことに成功した。

表 5-4 1993 年 4 月 25 日の国民投票の結果

設問	総投票数 (%)	賛成票数 (%)	反対票数 (%)	無効票数
(1)	68,869,947 (64.2%)	40,405,811 (58.7%)	26,995,268 (39.2%)	1,468,868
(2)	68,759,866 (64.1%)	36,476,202 (53.0%)	30,640,781 (44.6%)	1,642,883
(3)	68,762,529 (64.1%)	34,027,310 (31.7%)	32,418,972 (30.2%)	2,316,247
(4)	68,832,060 (64.1%)	46,232,197 (43.1%)	20,712,605 (19.3%)	1,887,258

注：設問の内容は、表 5-3 を参照。

出典：Сообщение Центральной комиссии всероссийского референдума об итогах референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 года// Из истории создания Конституции Российской Федерации. Том.4/1. 2008. С.851-852.

次に、連邦構成主体ごとの投票結果に目を転じてみよう。投票が行われなかったチェチェン共和国を除く 88 の連邦構成主体の (1) と (2) の設問の投票結果を見てみると、次のような傾向を見出せる。まず、モスクワ、サンクト・ペテルブルクという大都市で、エリツィンは高い支持を獲得した。また、エリツィンの出身であるスヴェルドロフスク州を含むウラル地域や、極東地域でもエリツィンに対する支持が比較的高かった。それに対し、

エリツィンへの支持が低かったのは、「赤いベルト」と呼ばれ、1990年代半ばには共産党の票田となったモスクワ周辺の中部地域、共和国が多い北カフカス地域や沿ヴォルガ地域であった（下斗米 1994, 100-105）。

また、行政区分ごとに投票結果を比較してみると、(1)の設問について、共和国ではその半数の地域でエリツィンへの支持が50%未満であったのに対し、地方・州では、エリツィン支持が50%未満であったのは3割以下であった。それに対し、全体の賛成票が(1)よりも少なかった(2)の設問では、共和国で60%、地方・州で49%の地域で、賛成票が50%未満という結果であった（表 5-5 参照）。このように、エリツィン個人に対する支持（設問(1)）は、共和国と地方・州の間で大きな違いが観察されるが、社会経済政策に対する支持（設問(2)）については、その違いは相対的に小さなものとなっている。全体でも半数近くの地域で支持が50%を下回り、ロシア全土で社会経済状況に対する不満はかなり高かったことが分かる。ただし、それでもなお、エリツィン個人に対する支持は、（たとえそれが消極的支持であっても）維持されていた<sup>33</sup>。

表 5-5 国民投票において賛成票が50%未満であった連邦構成主体の数

行政区分（連邦構成主体の数）	設問（1）	設問（2）
共和国（20*）	10（50%）	12（60%）
地方・州（55）	15（27%）	27（49%）
連邦的意義を持つ市（2）	0（0%）	0（0%）
自治州・自治管区（11）	1（9%）	1（9%）
合計（88）	26（30%）	40（45%）

\* チェチェン共和国を除く。

出典：Из истории создания Конституции Российской Федерации. Том.4/1. 2008. С.853-856 を基に、筆者が算出。

## 第2項 2つの憲法草案

この国民投票は、新憲法策定過程における1つの大きな分岐点となった。エリツィンは、

<sup>33</sup> 1991年の大統領選挙と比べ、1993年4月の国民投票は投票率が低下したが、エリツィンの得票率はほぼ同じであった（上野 2001, 91-94）。

自らの弾劾問題が第 9 回人民代議員大会で議題となると、側近のシャフライ副首相に憲法委員会の草案とは異なる新たな憲法草案の策定を依頼していた（Шейнис 2005, Том.2, 339-340）。そして、国民投票の直前に独自の新憲法草案の基本規定を発表した。上述のとおり、国民投票は新憲法の内容とは直接的には関係ないものとなったが、草案発表のタイミングは明らかに国民投票を意識したものだ。国民は、この草案を精査する時間的余裕はないが、エリツィンに対する支持が投票で示されれば、この草案に対しても一定の正統性が与えられることになる。そして実際、その目論見どおりに事態は進んだ。国民投票後の 4 月 29 日には、エリツィンは、この草案の全文を公表し<sup>34</sup>、連邦構成主体首長会議において、憲法を策定するための独自の会議を創設すると発表した<sup>35</sup>。この「憲法を策定するための独自の会議」を具体化したのが、次節で検討する憲法協議会であった。

エリツィンが 4 月 29 日に公表したこの草案（以下、「大統領草案」とする）は、シャフライ副首相、ソプチャク・サンクトペテルブルク市長、憲法学者のアレクセエフ人権研究センター会議議長という 3 名が起草したものであった。そこでは、組閣手続きについて、大統領が首相候補を議会に提案し、上院が首相を任命すること、大統領は首相の提案の下で議会との協議の後に閣僚を任命することが定められた（第 73 条、第 106 条）。また、これまでの草案ではあまり規定されなかった議会の解散権や国民投票発議権も、大統領に与えられた（第 73 条）。一方、議会（連邦議会）は、上院（連邦会議：Совет Федерации）と下院（国家会議：Государственная Дума）から成る二院制議会が新たに設けられ、上院は各連邦構成主体の代表を 2 名ずつ選出した上で、共和国、自治州、自治管区からは、これらの代表が上院全体の 50%を超えるように追加的に代表を選出するとされた（下院は 300 名で構成）（第 85 条）。このように、この大統領草案ではまず、憲法委員会がこれまでに公表した草案よりも明らかに強い大統領権限を規定していた。また、連邦制については、憲法の第 2 編として連邦条約が添付され、上院の構成についても共和国などの民族地域を優遇しており、共和国の要求を重視する形となった。ただし、連邦制の細かな規定については議論の余地を残すものであった。

以上のようなエリツィンの動きに対して、当然ハズブラートフやこれまで新憲法策定作業を主導してきた憲法委員会は反発した。エリツィンが独自の草案を発表しただけでなく、それを審議するための独自の会議を創設することまで決定したことにより、憲法委員会は

<sup>34</sup> Конституционное Совещание 29 апреля – 4 ноября 1993 г. Стенограммы. Материалы. Документы. (以下、Конституционное Совещание とする) 1995. Том.1. С.12-68.

<sup>35</sup> Конституционное Совещание. Том.1. С.3-5.

その存在意義を否定される可能性があったからである。そのため最高会議は、大統領草案が発表されたのと同じ4月29日に決定を採択し、6月30日までに憲法委員会が憲法草案を策定し、11月17日に招集される人民代議員大会においてそれを審議し、採択するという日程を定めた<sup>36</sup>。これは、第7回人民代議員大会が採択した決定（「新憲法草案のさらなる作業について」）に則った手続きであり、憲法委員会はこれこそが「正当な」手続きであると主張した。

また、憲法委員会独自の憲法草案も準備された<sup>37</sup>。この草案も大統領制を採用していたが、首相やその他重要閣僚の任命に議会の合意が必要とされている点、大統領に議会の解散権が認められていない点など、大統領草案よりも大統領の権限は限定的なものであった。また、連邦制については、連邦構成主体の管轄事項や上院の形成方法などにおいて、複数の案が併記されており、大統領草案と同様こちらにも議論の余地を残すものであった。しかしいずれにせよ、国民投票の結果に正統性を求める大統領と、これまでの人民代議員大会の経過に依拠する最高会議（憲法委員会）双方が、「公式」の憲法草案を準備し合うという状況が生まれた。

ただし、国民投票後の最高会議では、新憲法の草案策定とその採択方法について、意見が集約していたわけではなかった。1993年5月に入ってから、最高会議ではこの問題について議論が続けられた。上述のとおり、ハズブラートフ議長と憲法委員会は、エリツィンによる憲法協議会創設の動きに反発し、従来どおり憲法委員会を中心として新憲法草案の策定を行うという決定案を提出した。そしてそこには、連邦構成主体の意見を取り込むための手続きも定められていた。他方で、国民投票に至るまではハズブラートフと良好な関係にあったリャボフ副議長は、国民投票後一転してエリツィンの提案を支持し、憲法協議会の存在を受け入れることを定めた別の決定案を提出した。リャボフは、大統領が準備した憲法草案と憲法委員会が準備する草案を統合する必要性があり、かつその内容について連邦構成主体の合意を得なければならないこと、また、そのような状況で、憲法協議会は統合された草案を作成するための前提条件となることも主張した<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> Постановление Верховного Совета РФ «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст.696. この決定に則り、7月17日に憲法委員会が策定した草案が、人民代議員と連邦構成主体に送付された（Из истории создания Конституции РФ. Том.4/3. 2009. С.240）。

<sup>37</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.4/2. 2008. С.63-129.

<sup>38</sup> もっとも、これは憲法委員会の廃止を意味するわけではなかったし、リャボフは、憲法を最終的に採択するのは人民代議員大会であるという考えも同時に示した（Шестая сессия

この2つの決定案はどちらも最高会議で否決されたため、その後の審議の中で次のような妥協案が提示され、これが6月4日に採択された<sup>39</sup>。この決定は、憲法協議会の創設を認めつつも、それは憲法委員会に意見や提案をするための協議機関であり、最終的な草案の策定は憲法委員会が行うというものであった。国民投票後の情勢がエリツィンに有利になる中で憲法協議会の創設は不可避であり、それを容認しないよりはむしろそこに関与すること、そして憲法委員会の憲法協議会に対する優位を確保することが選択されたのだと言える<sup>40</sup>。こうして、ハズブラートフ、憲法委員会をはじめとして、議会側からも憲法協議会へ参加することが決定した<sup>41</sup>。

### 第3節 憲法協議会

国民投票後にエリツィンが構想を発表し、その計画が具体化した憲法協議会は、ロシアの憲法成立過程において重要な意義を持つ機関であった。しかしながら、憲法協議会はかなり複雑な様相を呈した組織であり、既存研究のこの機関設立に対する評価にも不一致が見られる。一方では、憲法協議会は法的根拠を持たず、国民投票で勝利したエリツィン大統領が、議会の反対勢力を排除するために創設した機関であるという評価がある (Frye 1997; Мороз 2007)。他方で、エリツィンは国民投票後すぐには憲法協議会設立には動かず、曖昧な態度を保ったとも評価されている (McFaul 2001)。実際、憲法協議会はエリツィンによる一方的決定と反対勢力の懐柔という両面を持つものであったが、本節では、その実態について考察する。1993年12月に採択された憲法は、憲法協議会で採択された草案を土台としたため、憲法制定過程における憲法協議会の重要性は改めて強調するまでもないが、これまでそこでの審議過程にまで踏み込んだ研究はなされていない。

以下では、まず憲法協議会創設の経過を概観する。国民投票の後に、2つの「公式」の憲法草案が作られたが、憲法協議会創設の過程では、両案の折衷が重視された。他方で、そ

---

Верховного Совета РФ. Бюллетень № 31. 14 мая 1993 г. С.27-29)。

<sup>39</sup> Постановление ВС РФ «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст.875.

<sup>40</sup> ルミャンツェフ憲法委員会責任書記も、憲法協議会を創設する権利を大統領は保持するという旨の発言をしている。

<sup>41</sup> 憲法委員会は、大統領草案を完成させるためではなく、新憲法の基本原則の合意のために憲法協議会に参加するという点をルミャンツェフ憲法委員会責任書記は強調した (Из истории создания Конституции Российской Федерации. Том.4/2. 2008. С.485-486)。

の背後ではエリツィンとハズブラートフの対立も過熱した。この相反する状況の併存は、本章で見てきた 1993 年前半の政治過程の大きな特徴であり、憲法協議会もそうした特徴の延長線上に位置づけられる。第 1 項ではこの点について述べる。続いて第 2 項では、憲法協議会の組織形態を整理し、エリツィン大統領及びその側近が、どのような意図を持ってこの機関を創設したのかを明らかにする。そして第 3 項では、憲法協議会における憲法草案の審議過程を考察し、そこで採択された憲法草案がどのようなものであったのかについて論じる。

### 第1項 憲法協議会の創設

エリツィン大統領は、5 月 12 日の大統領令で、憲法草案の審議とその準備作業完了のために、6 月 5 日に憲法協議会を創設し、そこに各連邦構成主体から 2 名ずつの代表と、合意に基づき議会内会派の代表を招集することを定めた<sup>42</sup>。また、憲法草案作成のために作業委員会を設立した。この作業委員会は 43 名から構成されたが、そのうち最高会議議員は 6 名にとどまり、連邦構成主体からは 19 名が集められた<sup>43</sup>。このように、大統領は新憲法策定のためにイニシャチヴを取り始めたばかりでなく、そこで連邦構成主体の代表者を重用する姿勢を見せた。

憲法協議会の準備過程におけるもう 1 つの特徴は、大統領草案と憲法委員会草案という 2 つの憲法草案の統合が模索されたことである。先に述べたように、最高会議も自らの立場の優位性を確保しつつも、ハズブラートフを代表として憲法協議会へ参加することを決定していた。憲法協議会に対する態度をめぐって、最高会議内部には対立があったが、国民投票で大統領を支持する結果が出たこともあり、大統領と徒に対立するのではなく、憲法協議会に参加して折衷案を作成するという方向性を支持する議員も少なくなかった<sup>44</sup>。また、同時期に憲法委員会草案と大統領草案の 2 つの草案を審議した多くの連邦構成主体も、最高会議と大統領の妥協が必要であるという立場を示した<sup>45</sup>。こうした流れを受けて、憲法協

---

<sup>42</sup> Указ Президента РФ «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 20. Ст.1757.

<sup>43</sup> Распоряжение Президента РФ // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 20. Ст.1828.

<sup>44</sup> ただし、「ロシア共産主義者」など、憲法協議会への参加を拒否する会派もいた。

<sup>45</sup> Письмо Секретаря Конституционной комиссии. // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/2. 2008. С.607-616.

議会は実際に、大統領草案と憲法委員会草案双方を審議の対象とすることにした。

このように、連邦構成主体の役割を重視しつつ、憲法委員会草案との妥協も模索するという傾向に、憲法協議会において様々な主体間の利害が調整される可能性を見出すことができる。この点は、次項で憲法協議会の構成について述べる際にもう一度確認する。しかし、憲法協議会初日の審議は、一転して激しい対立の様相を見せた。まず、開会の演説で、エリツィンは「ソヴィエト型の権力は改革を支持しないことが明らかになった。ソヴィエトと民主主義は両立しない。新憲法では他の方法の権力組織を厳格に規定し、その下でできるだけ早いうちに、連邦レベルでの選挙を通じてその方法が実現されなければならない」と述べた<sup>46</sup>。この時期の議会制度は、人民代議員大会から互選された最高会議<sup>ソヴィエト</sup>を頂点に、連邦構成主体レベル以下にもソヴィエトが組織されていた。確かに、権力分立原則の導入によってソヴィエトは立法機関へと再編され、10月革命後の執行と立法を兼ねた機関としてのソヴィエトからは大きく変容していたが、このエリツィンの発言は、明確に最高会議と人民代議員大会への批判と現在の議会制度との決別を意図したものであった。

これに対し、ハズブラートフは当初の議事予定を変更して、自分に発言の機会を与えるように求めた。しかし、多くの参加者がこれを妨害し、ハズブラートフの演説はかき消された。そして、怒ったハズブラートフと彼の支持者数名は混乱状態の議場から退場するという事態になった<sup>47</sup>。こうして、憲法協議会はハズブラートフの不参加のまま作業を続けることになった。このように、交渉や妥協の用意がある勢力（連邦構成主体、憲法委員会）は積極的に取り込む一方で、敵対姿勢が顕著なハズブラートフらはそこから排除するというのが、この頃のエリツィンの基本的態度となった。

## 第2項 憲法協議会の構成

憲法協議会の構成は、表 5-6 のとおりである。憲法協議会は、①連邦国家権力機関、②連邦構成主体国家権力機関、③地方自治体、④政党・労働組合をはじめとする社会団体、⑤商品生産者・企業家という5つのカテゴリーの代表者グループごとに会議を開催し、各会議で憲法草案及びその修正案の審議を行った。また、全体の作業を取りまとめる作業委員会が、憲法協議会における中心的な機能を果たした。作業委員会の構成は表 5-7 のとお

<sup>46</sup> Конституционное Собрание. 1995. Том.2. С.6.

<sup>47</sup> Конституционное Собрание. 1995. Том.2. С.14-16.

りである。

表 5-6 憲法協議会の構成

所属（責任者）	人数	内訳
① 連邦国家権力機関 （チェルノムイルジン首相ほか）	162	憲法委員会 95 名、大統領・政府 50 名、議国会派 14 名、科学アカデミー 3 名
② 連邦構成主体国家権力機関 （シャフライ副首相ほか）	352	各連邦構成主体につき、行政機関 1 名、立法機関 1 名、専門家 2 名
③ 地方自治体 （ヤロフ副首相ほか）	26	
④ 政党、労組、宗教団体等 （ソプチャク・サントペテルブルク市長ほか）	172	政党及び社会団体 100 名、労組 58 名、宗教団体 18 名
⑤ 商品生産者、企業家 （シュメイコ第一副首相ほか）	46	
合計	762	

注：ただし、憲法協議会の参加人数は若干の変動があり、総数は不確定であった。

出典：Конституционное Собрание. Том.1. С.465; Том.2. С.24.

表 5-7 作業委員会メンバーの構成

所属	大統領府	連邦政府	最高会議	連邦構成主体	その他	合計
人数	4	10	6	19	3	42

出典：Конституционное Собрание. Том.1. С.69-71.

この 2 つの表から分かることは、第一に、憲法協議会は、それまで新憲法草案の策定作業を行っていた憲法委員会をはじめとする、最高会議議員を排除していないということである。先行研究では、この時期の大統領と議会の対立の側面を強調するあまり、憲法協議会を「大統領が独断で憲法制定作業を進めるための組織」とみなすものもあったが（Frye 1997, 544; Мороз 2007, 465-468）、それは必ずしも正しくない。確かに、100 名から構成された憲法委員会と比べ、762 名と人数も多く、その分多様な人材から構成されている憲法協議

会では、憲法委員会や最高会議議員の立場は相対化された。また、作業委員会に選ばれた最高会議の代表はいずれも「改革連合」に属した人物であり、そこに大統領の意向が強く反映されていることは間違いない。だが、憲法協議会に最高会議議員の参加が確保されていることは、指摘に値する。1992 年末にかけて議会内の原子化傾向は顕著になっており、1993 年から大統領と最高会議議長の権力闘争が激化すると、最高会議議員の多くは、この権力闘争を遠巻きに眺めるようになり、憲法協議会に対する対応も分かれた。そしてその中には、国民投票の結果が大統領を支持するものであったことを受けて、大統領の主宰する憲法協議会へ参加する方が賢明であるとする議員がいたことも当然であった<sup>48</sup>。また、1993 年初頭に設立された「円卓会議」以降、多様な代表から成る会議を構成することで、その会議の正統性を高めるという試みは繰り返し行われており、憲法協議会もそうした試みの 1 つと捉えることもできる（ただし、ハズブラートフ最高会議議長らを排除したという点では、それまでと大きく異なっていた）。

また、実際の審議においても大統領が提出した憲法草案と、憲法委員会の策定した草案の双方が検討対象とされた。もちろん基調となったのは大統領草案であったが、この 2 つの草案がともに検討されていること、そして、憲法協議会が多様な主体で構成されていることは、憲法協議会の場でもたびたび指摘されており、エリツィン大統領は、このようにして統一的で合意に基づく憲法草案の策定が可能になったとして、憲法協議会の正統性をアピールした<sup>49</sup>。

そして第二に、より重要なのは、憲法協議会全体においても、作業委員会においても、連邦構成主体の代表が半数近くを占めたという点である<sup>50</sup>。このことから、大統領は、原子化した議会での支持獲得を半ば放棄し、連邦構成主体の代表者の支持を獲得することによって、新憲法策定を目指したことが窺える。実際、作業委員会や全体審議を行う総会において、連邦構成主体の代表が大統領草案と憲法委員会草案の統合に積極的に介入するなど、

<sup>48</sup> その典型的な人物が、リャボフ最高会議副議長であろう。彼は、国民投票以前はハズブラートフと良好な関係を維持していたが（本章第 1 節第 2 項での議論を参照）、憲法協議会への参加を表明した後には両者の関係は急速に悪化した。リャボフに同調したミチュコフが委員長を務めていた最高会議立法委員会は、ハズブラートフによって廃止に追い込まれた（溝口 2005, 66）。また、トラフキン民主党党首のように、議員を辞職し、近いうちに実施されると考えられた議会選挙に向けた準備を進める者もいた（Hale 2006, 39）。

<sup>49</sup> 例えば、Конституционное Собрание. Том.10. С.305, 307.

<sup>50</sup> 憲法協議会の召集について定めた 5 月 12 日や 5 月 20 日の大統領令では、憲法協議会における連邦構成主体国家権力機関の代表は、各連邦構成主体から 2 名ずつ（連邦構成主体の行政機関、立法機関から 1 名ずつ）が予定されていたが、専門家 2 名が新たに追加され、合計 4 名となった（Конституционное Собрание. Том.1. С.72-73, 75）。

連邦構成主体代表の発言力の大きさが目立った。また、それと同時に、1993年初頭から連邦構成主体がアピールするようになった中央・地方関係の問題が、いよいよ重要な政治的焦点としてクローズアップされた。連邦構成主体国家権力機関グループは、エリツィン大統領が発表した憲法草案の起草者の1人であるシャフライ副首相がその代表を務めていたが、彼は、同グループが憲法協議会の中で見解の相違が最も顕著であり、困難なグループであることを指摘した<sup>51</sup>。

### 第3項 新憲法をめぐる審議内容

続いて、憲法協議会での審議内容を具体的に検討してみよう。憲法協議会における主要な論点は、第一に新憲法草案の内容をめぐるものであり、第二に憲法の制定手続きとその憲法の下で設けられる新しい議会の選挙についてであった<sup>52</sup>。

#### 新憲法の内容をめぐる

第一の論点については、憲法協議会は、1993年4月末に公表された大統領草案を基本としつつ、憲法委員会が策定した草案も部分的に検討する形で作業を進めた。審議は、1993年6月4日から集中的に行われ、7月12日に新憲法草案が採択された<sup>53</sup>。憲法協議会が採択したこの草案は、人権等の規定については憲法委員会草案を積極的に取り入れていたが、大統領権限に関しては、連邦構成主体のグループが大統領草案を基本的に支持したこともあり<sup>54</sup>、首相の任命手続きなどについて大統領草案を部分的に修正しつつ、その多くを踏襲するものとなった<sup>55</sup>。

他方で、連邦制の規定に関しては激しい議論が交わされた。特に、連邦条約に従って民族地域（共和国）と領域的区分地域（地方・州）<sup>フライ</sup>を区別するのか（つまり、連邦構成主体の中で共和国に特別の地位を与えるのか）、それとも連邦構成主体の同権を憲法の規定に盛

<sup>51</sup> Конституционное Сoвещание. Том.2. С.474.

<sup>52</sup> 例えば、憲法協議会開会時のエリツィンの発言を参照。Конституционное Сoвещание. Том.2. С.3-14.

<sup>53</sup> 草案の内容は、Конституционное Сoвещание. Том.17. С.361-412.

<sup>54</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.4/2. 2008. С.543-544.

<sup>55</sup> 1つの重要な変化は、大統領の議会解散権に関するものである。大統領草案では、「国家権力の危機が、憲法が定めた手続きで解決できない場合」には大統領は議会を解散することができるとされていたが、そのような規定は憲法協議会が採択した案からは取り除かれた（表 5-8 も参照）。

り込むのかという点が、大きな焦点になった。この点は、「国家主権宣言」が採択された 1990 年 6 月の時点から既に問題となっており、1992 年 3 月の連邦条約調印の際にも最大の争点となったものの、最終的な決着はその都度先送りにされてきた問題であった。

この問題に関して、1993 年 4 月に発表した大統領草案の段階では、エリツィン大統領は、連邦議会上院の半数を共和国などの民族地域から選出することを規定するなど、共和国を優遇する姿勢を示していた<sup>56</sup>。しかし、憲法協議会での審議が始まると「連邦構成主体の同権」を連邦制の基礎と位置付けることで、共和国の自立化傾向を押さえこもうとした<sup>57</sup>。例えば、シャフライ副首相は、連邦構成主体の同権を草案に盛り込むことが憲法協議会の課題であり、共和国との交渉を通じてこの点を解決する必要があると述べている。この主張どおりに「連邦構成主体の同権」が認められれば、当然上記の上院構成方法にも大きな修正が加えられることになるため、この点は大きな論争点となった。これについて、表 5-6 に挙げた①、④、⑤の各グループは、連邦構成主体の同権を憲法に記すことに賛同していた<sup>58</sup>。さらに、若干の例外を除いて、ロシア人地域の地方や州の代表者もこの考えを支持していた<sup>59</sup>。しかし、それに対して、強硬な立場を貫いていたタタルスタン、バシコルトスタン、ウドムルトの 3 つの共和国を中心に、共和国側は、共和国を優遇する規定を持つ連邦条約を基礎として、憲法では共和国の権限をさらに拡大することを要求した<sup>60</sup>。

連邦構成主体国家権力機関グループの責任者であったシャフライは、こうした状況を受けて次のような提案をした。すなわち、ロシア連邦の内部で「主権国家」としての地位を有する共和国は、民族自決権を持ち、その域内で大統領ポストを設けることができ、憲法を制定することもできるなどの点において、他の連邦構成主体とは異なっているため、連邦構成主体の種別ごとの定義を明確にした上で、その他の分野では連邦構成主体は「同権」であることを憲法に記すべきだというのである<sup>61</sup>。これは、従来の草案では、共和国、地方、州などがどういったものであるのかという具体的な規定が欠如しているという批判に対応

<sup>56</sup> 4 月草案では、連邦議会上院には各連邦構成主体から 2 名ずつ選出した上で、共和国、自治州、自治管区からは、これらの代表が 50%を超えるように、追加的に代表を選出するとされていた。

<sup>57</sup> この時期、エリツィンの故郷であるスヴェロドロフスク州を中心とした「ウラル共和国」宣言など、いくつかの地方、州が自らの地位を「共和国」に変えることを宣言して、権限拡大（共和国との同等の地位）を求めた（下斗米 1999, 168-170）。

<sup>58</sup> また、6 月 10 日に第 1 グループは、連邦条約を憲法に含めないという決定も採択した。

Конституционное Собрание. Том.4. С.463-465, Том.5. С.375-377, 381-386.

<sup>59</sup> サラトフ州の代表は、「連邦構成主体の同権」という文言を憲法に入れることに対して懐疑的な考えを示した（Конституционное Собрание. Том.6. С.113-114.）。

<sup>60</sup> Конституционное Собрание. Том.4. С.463-465, Том.5. С.369.

<sup>61</sup> Конституционное Собрание. Том.6. С.131-133.

したものであった。

結局、連邦構成主体国家権力機関グループにおいて、「共和国は主権国家である」という連邦条約の規定を残しつつ、「連邦権力機関との関係においては、連邦構成主体は互いに同権である」（傍点引用者）ことについて合意し<sup>62</sup>、この点が7月草案に盛り込まれた。これは、連邦構成主体の対称性と非対称性を同時に記すという折衷案であった。つまり、共和国だけが憲法を制定することができ、大統領職を設けることができる（その他の連邦構成主体は憲章を定め、その行政の長は知事が務める）というように、各連邦構成主体内の統治形態については、共和国は他の連邦構成主体と区別され、連邦構成主体間の非対称性が確認されるが、連邦レベルの議会への各連邦構成主体の代表は同数とするというように、「連邦権力機関との関係においては」各連邦構成主体は同権であるとされたのである<sup>63</sup>。

このように、上記の規定は必ずしも矛盾を孕んでいたわけではなかったが、そこには曖昧さが内在していたのは明らかであった。これまでと同様、憲法協議会も、連邦制に関する問題に明確に決着を付けることはせず、むしろ内容を曖昧にすることで事態の収束を図った。当初から自立化傾向が強く、連邦条約にも調印しなかったタタルスタン共和国は、この時すでに連邦政府と権限分割条約の交渉を始めていたこともあり、憲法ではエリツィンの意図した「連邦構成主体の同権」という規定を含めつつも、共和国の地位にも配慮する必要があったと言えよう。

以上のように、大統領が創設した憲法協議会は、多様な勢力を集めた巨大な組織であったが、その中で特に連邦構成主体の代表者の存在感が強く、連邦制をめぐる問題が最大の争点となった。社会階層に応じて形成されたものの、組織的な脆弱さを露呈した議会内ブロックと比べ、連邦構成主体の代表者は、ソ連時代のエリート・ネットワークを活かして利益の拡大を目指し、一貫した行動をとることが可能であった。大統領は、そのような連邦構成主体の代表者を新たな交渉相手として憲法協議会に集め、強い大統領権限を憲法に定めることについては一定の支持を獲得した。他方で、大統領に有利な憲法を制定するためには、大統領の側からも彼らに一定の利益を供与する必要があった。こうして、大統領権限の問題と連邦制の問題はトレードオフの関係になった。大統領権限を強化するには連邦構成主体の要求を受け入れる必要があり、連邦構成主体の要求を受け入れなければ大統

<sup>62</sup> Конституционное Собрание. Том.7. С.284.

<sup>63</sup> この問題に関するシャフライ副首相の発言を参照（Конституционное Собрание. Том.12. С.29-31）。

領は孤立し、自らが起草した憲法を採択することは困難であった。だが、連邦制の規定をめぐって連邦構成主体間の見解の相違が新たに問題となったので、事態は一層複雑になった。そのため、7月に採択された憲法草案は、中央・地方関係について非常に曖昧な内容を持つことになった。

### 新憲法の採択方法をめぐって

憲法協議会のもう1つのテーマは、新憲法の採択方法であった。憲法協議会初日の演説で、エリツィンは新憲法採択の過程を3つの段階に区分した。それは、第一に憲法協議会で新憲法草案を採択すること、第二に連邦構成主体がその草案に仮調印すること、そして第三に人民代議員大会が草案を全体採択することというものであった<sup>64</sup>。フィラトフ大統領府長官やブルブリスなど大統領の側近であった人物も、憲法採択についていくつかの方法を提案していたが、その方法にはいずれも、人民代議員大会で憲法草案を採択するという段階が含まれており、少なくとも1993年6月の段階では人民代議員大会を完全に迂回することは困難だと認識されていた<sup>65</sup>。しかし、憲法協議会が審議を行った草案は大統領草案を基調としていたこともあり、人民代議員大会がこれを採択する見込みは高くなかった。実際、議会側はこれまでの人民代議員大会の決定内容に則り、1993年10月までに憲法委員会が作成した草案の審議を終え、11月にその草案を採択するために人民代議員大会を招集するという日程を決めていた。そのため、両者の歩み寄りとは極めて困難な情勢にあった。

憲法協議会では、国民投票での採択や、新たに憲法創設会議を組織し、そこで採択するなどの案も提示されたが<sup>66</sup>、どの方法も困難が予想された上に、参加者の多くもやはり人民代議員大会を通過することが必要だという考えを持っていた(Шейнис 2005, Том.2, 367-369, 417-423)。そうした状況でエリツィンは、新憲法の内容だけでなく、その採択手続きについても連邦構成主体の協力を得ようとした。連邦構成主体の代表から構成される連邦会議を新たに組織し、そこでの憲法採択を計画したのである。これは、1993年4月の大統領草案

<sup>64</sup> Конституционное Собрание. Том.2. С.3-14.

<sup>65</sup> Сопроводительное письмо руководителя Гуманитарного и политического центра «Стратегия» Г.Э. Бурбулиса Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатову от 19 июня 1993 г. к аналитическому материалу о механизмах принятия новой Конституции России // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/2. 2008. С.631-632; Служебная записка Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 29 июня 1993 г. о возможном механизме принятия Конституции Российской Федерации // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/2. 2008. С.673-674.

<sup>66</sup> Конституционное Собрание. Том.8. С.505.

やこの憲法協議会が採択した草案に規定されていた連邦議会上院と同名のものであった。この上院は、連邦構成主体の代表から組織されるものであったから、エリツィンはこれと類似した組織を作り、新憲法草案を採択させようとした。しかし、結局この方法もメドが立たないまま、1993年秋の混乱を迎えることになった。

#### 第4節 「10月政変」と憲法制定

1993年7月12日に憲法協議会が憲法草案を採択した後も、状況にはあまり大きな変化はなかった。最高会議は、憲法委員会に憲法草案策定作業を継続することを求める決定を採択した。それを受けて憲法委員会も、連邦構成主体に対し、憲法委員会が準備した憲法草案への意見を求めた<sup>67</sup>。また、最高会議憲法的法律委員会<sup>68</sup>の委員長であった保守派のイサコフは、実現が困難な憲法採択手続きを定めた法案を最高会議に提出するなど、最高会議では憲法協議会での議論とは異なる独自の憲法採択方法を定めようとする動きもあった。それに対し、大統領も、憲法協議会が採択した草案に対する合意を得るために連邦構成主体との協議の必要性などを記した大統領令を発した<sup>69</sup>。このように1993年7月から8月にかけても、依然として憲法協議会と憲法委員会の2つの憲法草案が存在し、双方が連邦構成主体の協力を求めようとする状況が継続していた。

##### 第1項 「10月政変」

しかし、憲法制定をめぐる争いは、1993年の秋に急激に最高潮に達した。まず大統領が、1993年9月21日に最高会議と人民代議員大会の機能停止を定めた「ロシア連邦における段階的憲法改革に関する大統領令」（以下、「段階的憲法改革に関する大統領令」とする）に署名した<sup>70</sup>。ハズブラートフ最高会議議長やルツコイ副大統領ら一部勢力は、即座にこれに

<sup>67</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.4/3. 2009. С.300-303.

<sup>68</sup> この委員会は、1993年4月国民投票後に生じた最高会議内の権力闘争の中で、ハズブラートフが立法委員会を廃止した際に新設されたものである（本章脚注48も参照）。

<sup>69</sup> Указ Президента РФ «О порядке согласования проекта Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 31. Ст.2837.

<sup>70</sup> Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст.3597. この会議では、1993年12月11日から12日にかけて、新たな議会の下院となる国家会議の選挙を実施することを、第一の課題とするという連邦会議の決定が配布される予定であったという。ただし、日程はその後

反発した。ハズブラートフはエリツインの行動を「クーデター」であると断じ、最高会議幹部会は、第7回人民代議員大会での憲法改正に依拠して、上記の大統領令発布と同時にエリツインの大統領権限が終了したことを宣言し、ルツコイ副大統領が大統領代行となることを確認した<sup>71</sup>。また、憲法裁判所も、大統領令及びその演説は憲法に違反しており、それがエリツインの解任の根拠となるという決定を下した<sup>72</sup>。

ハズブラートフらの勢力は最高会議ビルに立て籠もり、大統領側は最高会議ビルを封鎖した。その後数日間は膠着状態が続き、その間に連邦構成主体、憲法委員会、総主教アレクシイ2世などによる仲介の試みが続けられたが（Румянцев 2009, 66-68）、反大統領勢力の外部協力者がこの封鎖を解こうとしたことから、10月3日に両者の間に衝突がおり、軍を出動させた大統領側がこれを制圧し、ルツコイやハズブラートフらは逮捕された<sup>73</sup>。エリツインはその後、政治活動に関与し「国を内戦の淵に追いやった」として、新憲法採択まで憲法裁判所の活動を停止しただけでなく、連邦構成主体に対する統制も強め、自らの行動の障害となりうるものを次々と抑え込んだ<sup>74</sup>。

このいわゆる「10月政変」によって非常事態に近い状況が生じたため、連邦構成主体代表者から構成される連邦会議を通じた憲法制定の試みも、結局頓挫した。エリツインは、8月から連邦会議創設に向けて動き出し、9月18日にはクレムリンで連邦構成主体の立法機関、執行機関の代表者、憲法裁判所などを招集し、連邦会議創設に関する協定案も提示された。そして、武力衝突の前日である10月2日にも、連邦会議を10月9日に開催することを定めた大統領命令を発した<sup>75</sup>。このように、連邦会議創設はかなり具体的な計画として進められていた。しかし、エリツイン自身の回想によれば、エリツインは9月の初めには既に議会を解散することを決心しており、「段階的憲法改革に関する大統領令」もイリュー

---

10月5日に変更され、その後中止された（Румянцев 2009, 57-58）。

<sup>71</sup> Постановление Президиума ВС РФ «О немедленном прекращении полномочий Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина» // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/3. 2009. С.481. これら勢力は、人民代議員大会や最高会議の場において正式にエリツインの憲法違反と解任を採択しようと試みたが、いずれも定足数に達しなかった（森下 2001, 196-197）。

<sup>72</sup> Заключение Конституционного Суда РФ «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 г.» // Из истории создания Конституции РФ. Том.4/3. 2009. С.486-500.

<sup>73</sup> 事態の経過については、*Москва. Осень-93* (1994)を参照。

<sup>74</sup> Указ Президента РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст.3921.

<sup>75</sup> Распоряжение Президента РФ «О проведении в Москве заседания Совета Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст.3856.

シン大統領補佐官を中心に 1 週間ほどの時間をかけて準備されたという。さらに、この大統領令策定作業が始まって以来、すべての仕事はこの「大統領令とのからみで検討」された(エリツィン 1994, 下巻, 169-177)。連邦会議創設と「段階的憲法改革に関する大統領令」の準備がどの程度連関して計画されていたのかは明らかでないが、両者はほぼ並行して行われていたのは確かである。しかし、大統領令公布に端を発した「10 月政変」によって、新憲法採択における連邦会議の意義はほとんど失われてしまったのである。

## 第2項 最終草案の策定

「段階的憲法改革に関する大統領令」が発せられた 9 月 21 日以降、憲法協議会は再び活動を始めた。憲法協議会はそれまで表 5-6 に記した 5 つのグループから構成されていたが、社会院 (Общественная палата) と国家院 (Государственная палата) という 2 つの会議に再編された<sup>76</sup>。9 月 25 日に行われた社会院会議では、1993 年 12 月に国家会議議員選挙を実施し、これを下院とする連邦議会によって新憲法を採択するという方法が提案された。しかし、「10 月政変」によって事態は大きく変化し、10 月 15 日の大統領令は、1993 年 12 月 12 日に憲法草案採択の是非を問う「全人民投票」を行うことを決定した<sup>77</sup>。かくして、「10 月政変」以降の非常事態に近い状況の中で、これまでの懸案の 1 つであった憲法採択の方法は「全人民投票」という方法で行われることになった。

エリツィンは国家院と社会院という 2 つの会議を憲法協議会内に新たに設けたものの、この 2 つの会議はあまり頻繁には開催されなかったため、その重要性は小さくなく、最終的な憲法草案策定のための審議はもっぱら作業委員会によって行われていた。作業委員会は従来から憲法協議会における中心的な役割を果たしてきたが、この時期においてもそれ

---

<sup>76</sup> 社会院は、第 3、第 4、第 5 の 3 つのグループを中心に 9 月 24 日に設立され、移行期間における連邦権力機関に関する規定と、(新設される予定の) 国家会議議員選挙に関する規定を審議することになった (Распоряжение Президента РФ «Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст.3674)。また国家院は 10 月 11 日に創設され、憲法草案の修正を検討することになった (Распоряжение Президента РФ «Об образовании Государственной палаты Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст.3999)。ただし、どちらの会議もそれほど活発には活動しなかった。

<sup>77</sup> Указ Президента РФ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст.3995。大統領は国民投票 (レファレンダム) の発議権がないため、「全人民投票」という言葉が用いられた。

は変わらなかった。作業委員会は10月15日から10月29日までの間に13回会議を開き、憲法草案策定に大きな役割を果たしたのであった（Шейнис 2005, Том.2, 456）。さらにその後、憲法協議会内に設けられた憲法的仲裁委員会において細かな修正が重ねられ、11月10日に国民投票に付される最終草案が発表された<sup>78</sup>。

表 5-8 は、エリツィン大統領が国民投票直後の1993年4月に公表した憲法草案（大統領草案）、憲法協議会が1993年7月に採択した草案、上記の最終草案という3つの憲法草案における大統領権限と連邦制に関する規定をまとめたものである。まず大統領権限については、最終草案は7月草案と比べて大統領に強い権限を付すものとなった。特に首相の任命に関して、7月草案では大統領が首相候補を下院（国家会議）に提案し、下院が任命するという手続きであったのが、最終草案では大統領が下院の同意を得て任命するという手続きに変更された。また、下院が大統領の提案した首相候補を3度拒否した場合、大統領が下院を解散するという規定は7月草案にもあったが、7月草案ではこの場合大統領は首相代行を任命することになっていた。しかし、最終草案では、このような場合に大統領は（正式な）首相を任命した上で、下院を解散することができるようになった。

以上のような規定の変更には、この時期に経験した激しい政治対立を経て、大統領が議会に対して優位を確保しようとする意図があったことは明白である。しかし、こうした変化はそれほど劇的なものでもなかった。その他の規定については、7月草案がほぼ踏襲されたし、1993年4月段階の大統領草案にあった「国家権力の危機が、憲法が定めた手続きで解決できない場合」大統領は議会を解散できるという規定が復活することもなかった。

むしろ、より大きな変化は中央・地方関係に関する規定の方であったと言えよう。まず、これまで憲法第2編として記載されていた連邦条約が削除された（ただし、連邦中央の管轄事項、連邦構成主体の間の管轄事項、両者の共同管轄事項に関する規定は、7月草案とほぼ同じままであった）。連邦条約を憲法の第2編として含めることは、共和国の強い要求であったことは本章で見てきたし、エリツィン自身も、1992年3月の連邦条約署名の際には、連邦条約は新憲法を構成する一部になると発言していた<sup>79</sup>。そして実際、4月草案及び7月草案でもそのような形式が採用されていた<sup>80</sup>。だが、最後の段階で、憲法草案はより連邦構成主体間の対称性を重視するものとなった。これは、共和国を「主権国家」と位置付ける

<sup>78</sup> Конституционное Собрание. Том.20. С.545-589.

<sup>79</sup> Из истории создания Конституции РФ. Том.3/3. 2008. С.164.

<sup>80</sup> 1993年5月の憲法委員会草案では、連邦条約を第2編として組み込む方式と、連邦条約の内容を憲法の連邦制に関する規定に記す方式の2つが併記された。

規定や共和国に従来認められていた国籍（市民権）設定の権利が削除された点にも共通する。このように、異なる形の連邦構成主体が並存するという意味で連邦制の非対称性は維持されたものの、連邦制に関する規定は、連邦構成主体間の対称性をより強めた形に修正された。エリツィンが、憲法協議会の中で「連邦構成主体の同権」を憲法規定に含めることにこだわっていたことからすれば、こうした規定もやはりエリツィンの意図を強く反映したものと言えるだろう。

このような憲法規定の変化は、当然共和国の強い反発を招いた。共和国はエリツィンに対し、この問題に関する特別協議会の開催を要求し、さらに最終草案策定の段階で大きな役割を果たしていたフィラトフ大統領府長官を非難した。しかし、これに対してエリツィンは動じず、結局上記の変更はそのままとされた（Шейнис 2005, Том.2, 460-461）。このように、「10月政変」の結果として中央の地方に対する統制の強化も一定程度進められることになった。

しかし、こうした出来事がそのまま中央集権化につながったわけではなかった。一応憲法の優位性を確認はしたものの、最終草案においても連邦中央と連邦構成主体の間で個別に「その他の条約」を結ぶ可能性は残されることになった。そして、連邦と連邦構成主体の管轄事項及び権限の区分は、「憲法、連邦条約及びその他の条約による」こととなった（第11条）。連邦政府とタタルスタン共和国政府との間の権限区分条約を締結する交渉は、この時既に始まっており、この規定はそうした状況に配慮したものだ<sup>81</sup>。また、この点は、4月の大統領草案の段階ではまだ存在せず、憲法協議会の中で新たに加えられた規定であった。憲法協議会では、連邦構成主体の支持を得るために、中央・地方関係について大統領はかなり妥協したと言えるが、こうした規定は、最終草案策定段階の修正を経ても、ある程度残されることになったのである。

---

<sup>81</sup> この条約は1994年2月に調印された。

表 5-8 大統領権限と連邦制に関する規定の変遷

	1993年4月草案 (大統領草案)	1993年7月草案 (憲法協議会が採択)	1993年11月草案 (最終草案)
大統領の地位	国家元首 (5, 70)	国家元首 (80)	国家元首 (80)
首相	大統領が首相候補を議会に提案。連邦会議(上院)が任命 (73, 94, 106)	大統領が首相候補を国家会議(下院)に提案 (83)。国家会議が任命	大統領が国家会議(下院)の合意を得て任命 (111)
閣僚	上院との協議の後、首相の提案にしたがい大統領が任免 (73)	首相の提案にしたがい大統領が任免 (83)	首相の提案にしたがい大統領が任免 (83)
拒否権	あり。両院議員総数の2/3以上で法案成立 (103)	あり。両院議員総数の2/3以上で法案成立 (106)	あり。両院議員総数の2/3以上で法案成立 (107)
議会の解散	上院が、大統領が提案した首相候補を2度拒否し、その後議会で首相が任命されなかった場合；国家権力の危機が、憲法が定めた手続きで解決できない場合 (73, 74)	大統領が提案した首相候補を下院が3度拒否した場合 (111) (大統領は首相代行を任命)	大統領が提案した首相候補を下院が3度拒否した場合 (111) (大統領は首相を任命)
憲法と連邦条約の関係	憲法及びそれと不可分な連邦条約に基づき、連邦構成主体が統合 (2)	ロシア連邦の国家権力は、立法、執行、司法権力の分立に基づき、及び憲法、連邦条約、管轄事項と権限の区分を定めたその他の条約が定めた国家機関の権限に従って、行使される (10)	連邦と連邦構成主体の管轄事項及び権限の区分は、憲法、連邦条約及びその他の条約による (11)
連邦条約	憲法第2編に記載	憲法第2編に記載	なし
連邦構成主体間の関係	特になし	連邦国家権力機関との関係において、すべての連邦構成主体は同権 (5)	連邦国家権力機関との関係において、すべての連邦構成主体は同権 (5)
共和国の主権	なし	共和国はロシア連邦を構成する主権国家 (5)	なし
連邦会議(上院)の構成	各連邦構成主体から2名選出。共和国、自治州、自治管区からは、これらの代表が全体の50%を超えるように、追加的に代表を選出。(85)	各連邦構成主体から2名選出 (94)	各連邦構成主体の執行機関と立法機関から1名ずつの2名により構成 (95)

出典：Конституционное Сoвещание. Том.1. С.12-68 (4月草案)；Том.17. С.361-412 (7月草案)；Том.20. С.545-589 (11月草案) を基に筆者作成。

### 第3項 国民投票による憲法制定

エリツィン大統領が11月10日に発表した憲法草案は、12月12日に実施された国民投票の結果、採択されることになった。国民投票の結果は、表5-9のとおりである。1993年4

月に行われた国民投票と比べ、今回の国民投票の投票率はさらに低下し、権力闘争に明け暮れる政治状況に対して国民の無関心が拡大していたことが分かる<sup>82</sup>。また、賛成票は総投票数の半数を超え、憲法は採択されたが、有権者全体の 3 割程度しか賛成票を集められていないことを問題視する声や、そもそもこの投票結果の信ぴょう性を疑う声もあった (White et.al. 1997; Лукьянов 2009)<sup>83</sup>。さらに、この国民投票と同時に、新憲法の下で設立される連邦議会選挙も実施されたが、憲法の採択を問う国民投票と、その憲法の存在が前提となるはずの議会の選挙を同時に実施するという手続きも問題視された。このように様々な問題点を指摘されながらも、エリツィンは 3 度目の国民投票でも、それまでと同様自分に有利な結果を得ることに成功した。こうして、激しい政治対立の時期は収束し、体制転換という面からしても、ロシアは 1 つの節目を迎えた。そして、この憲法が規定するゲームのルールの下で、ロシアは新たな段階を迎えることになった。

表 5-9 1993 年 12 月 12 日の国民投票の結果

総投票者数 (投票率)	58,187,755 (54.8%)
賛成票数 (賛成率)	32,937,630 (58.4%)
反対票数 (反対率)	23,431,333 (41.6%)

注：賛成率、反対率は、投票者数を基数とする。

出典：Центральная избирательная комиссия РФ. Постановление «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Из Истории создания Конституции Российской Федерации. Том.4/3. 2009. С.870-871.

採択された憲法では、大統領権限の部分的強化、共和国の「主権」を定めた条項の削除などがなされたほかに、7月草案では憲法の一部に含まれていた連邦条約が、そこから排除された。このように、7月草案と比較すると、この最終草案は、大統領の議会に対する優位だけでなく、中央の地方に対する優位も確保しようとしたことがうかがえる。その意味で、確かに「10月政変」はロシアの憲法制定過程における大きな転機であった。

しかし他方で、第 11 条第 3 項に「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦の連邦構成主

<sup>82</sup> 特に、最終段階でそれまでのエリツィンとの約束を反故にされた共和国の反発は強く、軒並み投票率は低かった。松里 (2000, 30-32) を参照。

<sup>83</sup> 当時大統領の報道官であったコスティコフも、公表前に自分が見た投票結果よりも、投票数と賛成票数が増えており、新憲法の採択という結果に変わりはないものの、投票結果の集計から公表の過程で改竄が行われたことを指摘している (Костиков 1997, 266-268)。

体の国家権力機関の間の管轄事項及び権限の区分は、この憲法、管轄事項及び権限区分に関する連邦条約ならびにその他の条約によって行う」(傍点引用者) という規定が設けられた。この規定が、「憲法」「連邦条約」「その他の条約」を並列したことにより、1994年から1998年にかけて連邦政府と連邦構成主体政府の間で個別に結ばれた権限分割条約が、憲法と同等のものとなされる可能性を与えた<sup>84</sup>。そして、実際に、権限分割条約は、ロシアの連邦制の非対称性を増幅し、当初から自立化を希求していた一部の共和国にとどまらず、連邦構成主体全体の自立性が1990年代を通じて拡大していく上で、重要な契機となったのである (Kahn 2002, ch.6)。

## 第5節 小括

本章では、1993年の政治過程を分析し、新しい憲法がいかなる経過の下で採択され、それがどのような特徴を持つものであったのかを論じてきた。1992年末の合意により収まったかに見えた権限区分をめぐる対立は、年が変わるとすぐにエリツィンとハズブラートフの間の権力闘争として再燃した。そして、1993年前半の政治はかなり複雑な過程を経ながら展開した。すなわち、一方では、大統領と最高会議指導部が互いに相手の正統性を否定する形で非難し合っていたが、他方では双方が妥協点を求めて交渉を続けるという奇妙な経過を辿ったのである。このように、双方が交渉を続けながらも、強硬姿勢を取った理由としては次のようなことが考えられる。まず、中央での対立が激化して国家の分裂に至ることは、国民全体が恐れていた事態であり、それを回避すること、少なくともそれを回避しようとする姿勢を示すことは双方にとって必要であった。したがって、両者ともに交渉の席に着き、何とか妥協点を見出そうと努力を続けていた。しかし、大規模な変化が生じている状況では交渉のルール自体が不明確であり、ルールを変更する余地が残されていたことが大きな問題であった。そのため両者は交渉を続けながらも、できる限り強硬な姿勢を見せ、ルールを自分に有利なものに変更しようとした。人民代議員大会による「憲法体制安定化に関する決定」の無効化や、大統領による「特別統治秩序」演説は、そうした試みとして理解できる。

一方、1993年を通じて、各政治勢力の対抗関係はどのように推移したのだろうか。人民代議員大会における議員連合の変遷を分析した既存研究の多くは、大統領と議会が対立する

---

<sup>84</sup> 権限分割条約をめぐる政治過程については、中馬(2009)を参照。

過程で、議会における大統領支持勢力は縮小し、保守派勢力が拡大していったと述べている。確かにそれは部分的には正しい。前章でも見たように、議会における大統領支持勢力は確実に減少しており、大統領弾劾が人民代議員大会で投票にかけられたことから明らかなように、大統領に対する批判は強まった。しかし、こうした批判は必ずしも大勢を成すものではなかった。ましてや、ハズブラートフがこれら強硬な反対派勢力を組織し、これを率いていたわけでもなかった。議員の多くは、エリツィンとハズブラートフの対立の行方を見ながら、時にはハズブラートフを支持し、時には彼を辞任させようともした。そして、国民投票後に多くの議員は憲法協議会への参加を表明した。エリツィンは、しばしば自分に批判的な勢力を「抵抗勢力」として一緒に批判する傾向にあったが、ハズブラートフがエリツィンとの交渉の席に着き続けたこと、そして、それを契機に彼の解任動議が起こったことは、議会内保守派勢力とハズブラートフを同一視すべきではないことを示している。

こうした情勢の中、連邦構成主体は中央での政治対立を利用し始めた。大統領にとっては、国民投票を全国で実施するためには連邦構成主体の協力は不可欠であった。反対に、ハズブラートフ最高会議議長は、国民投票に否定的な連邦構成主体の立場を利用して、国民投票の中止を決定する方向に人民代議員大会を誘導しようとした。このように、大統領、最高会議議長双方が連邦構成主体の協力を求めたために、連邦構成主体の要求は、中央の政治において非常に受け入れられやすい状況になった。さらに、私有化過程を利用して力を付け始めていた連邦構成主体は、国民投票の問題で民族地域とロシア人地域の違いを超えて一致した立場を示し、憲法体制における連邦構成主体の重要性を強くアピールした。これまで、新憲法をめぐる議論の焦点はまず、中央における権限区分にあったが、上記の大統領や最高会議議長の行動を利用して、連邦関係の確定がより優先すべき課題であることを主張し、議論を巧みにすり替えることに成功した。

1993年4月に実施された国民投票の結果は、概してエリツィンを支持するものであった。エリツィンは、一方では自らに有利な憲法の制定を目指して行動しようとしていたが、他方で、その憲法にいかん正統性を付与するかということに執心していた。この2つの間でいかにバランスをとるかが模索される中で、考え出されたのが憲法協議会を通じて憲法草案を策定するという方法であった。このような意図の下で大統領は憲法協議会を組織したが、連邦構成主体は、これに参加することで、憲法に自らの要求を反映させようとした。新憲法採択のために、連邦構成主体の協力は欠かせないと考えていたエリツィンにとって

も、連邦構成主体側の接近は好都合であった<sup>85</sup>。こうして大統領と連邦構成主体が接近したことにより、憲法規定において大統領権限をめぐる問題と連邦制をめぐる問題の間に、トレードオフの関係が生まれた。この関係はロシアの憲法体制にとって大きな意味を持った。だが今度は、それまで一致した立場を示すことで影響力を発揮していた連邦構成主体間の対立が顕著になった。エリツィンは、このような意見の対立を解決するのではなく、連邦制については曖昧な折衷案を採用することでなんとか大半の連邦構成主体の支持を得て、最大の目的である「強い大統領制」を憲法に盛り込むことに成功した。しかし、その帰結として、連邦制は非対称性を残すものとなった。

このようにして、強い大統領制と非対称な連邦制は憲法に併記されることとなった。上記の過程から明らかになったように、ロシアの憲法草案にそのような内容が含まれることになる上で、憲法協議会での審議が非常に重要であった。なぜならそこで、大統領制の問題と中央・地方関係の問題がトレードオフの関係になったからだ。したがって、ロシアの憲法体制は、集権的統治を志向する強い大統領制を導入したにもかかわらず、非対称な連邦制も同時に内包したというよりはむしろ、強い大統領制が導入されたからこそ、連邦制は非対称なものとなったのだと言える。そして、この憲法規定の下で1994年以降にバイラテラルな権限区分条約が締結されたことで連邦構成主体間の非対称性は増し、1990年代のロシアの中央・地方関係は一層遠心化していくことになった。

---

<sup>85</sup> レミントン (Remington 2001, 110) は、このような対立過程を経て、大統領は連邦構成主体指導者との連携へと戦術を変更したと述べているが、以上の過程から明らかなように、1993年初頭の時点で既に、大統領の側からも、連邦構成主体の側からも連携のための行動は起こされ始めていた。国民投票の結果がエリツィンに有利な状況を生み出し、憲法協議会創設に踏み出させたのは事実だが、その前後で事態が大きく断絶しているわけではない。

## 第6章 結論

### 第1節 「改革の交錯」状況の推移と対抗関係の変遷

ロシアの体制転換が「重層的」であるという特徴が、いかにその帰結（制度形成）に影響を及ぼしたのかを考える上で、本稿は2つの方法から接近した。それは第一に、「改革の交錯」という状況がいかに推移したかを論理的に明らかにするというアプローチであり、第二に、そうした推移の中で各政治勢力の対抗関係がいかに変遷したかを明らかにするというアプローチである。これは、所与の利益や選好を持つ政治主体間の権力バランスによって制度形成を説明してきた既存研究の視角では、ロシアが体制転換過程で形成した政治制度の特徴を十分に捉えることができないという批判に基づくものであり、既存研究が持つこうした限界の克服を目指すものであった。

既存研究の多くは、資源や権力が優勢な政治主体が自らに有利な政治制度を形成した——つまり、権力が優勢であったエリツィンが強い大統領制を選択した——という説明をしてきた。これに対し、第一のアプローチは、このような主意主義的な制度選択論を批判し、制度形成の背景や形成された制度間の関係性を明確化することで、形成された政治制度に、その制度の設計者が意図しない特徴が生じたのはなぜかを説明することを可能にするものである。また、こうした「改革の交錯」が生じている状況では、その過程を十分に検討していない既存研究の議論よりも複雑な対抗関係が生じていたのは明らかである。この点についてより緻密な考察を展開するために採用したのが第二のアプローチであった。この2つのアプローチを合わせて用いることにより、「政治制度の形成は合理的な政治主体の選択に基づく」という既存研究の多くに内在する合理的選択論的な仮定を批判し、政治主体の合理性の限界や、政治主体の選択は意図せざる結果をもたらすという主体の選択の限界を示すことが可能になった。このアプローチは、合理的選択論と同じくミクロなレベルに分析の焦点を置きつつも、政治主体を取り巻く構造的な要因や環境の変化も分析の射程に取り込むことで、従来の合理的選択論が有していた限界を克服し、合理的選択論と構造論の折衷を図ったものである。

以上のように、ここでは、各政治主体の行動を制約する社会構造的な要因も検討することによって、より緻密に制度形成過程を考察してきたが、分析の主眼は、先行研究の多く

と同様に政治エリートにおいた。それは、ロシアの体制転換は概して「上から」起こったものであり、社会運動は、一時的な盛り上がりを見せたものの、ソ連保守派によるクーデター未遂事件が起きた 1991 年 8 月をピークに徐々に終息してしまったためである。多くの市民は社会経済の混乱の中で政治に幻滅し、関心を失いさえした。したがって、ロシアの憲法体制成立の過程においては、「下からの」市民運動が大きな役割を果たすことはなかった。本稿の分析がそうした要素をある程度捨象しているのは、このような理由に基づく。

第 2 章から第 5 章までの実証分析の結果明らかになった、ソ連／ロシアの体制転換過程における「改革の交錯」の展開をまとめると次のようになる（参考資料 2 の年表も参照）。ソ連の「党＝国家体制」は、ノメンクラトゥーラ制によって人事権を掌握することで、国家及び社会の大部分を取り込み、政治と経済を一体化させながら支配していた。しかしシステムの肥大化によってその非効率性が徐々に顕著になり、1985 年にゴルバチョフがソ連共産党書記長に就任した頃には、改革が不可避なものになっていた。党書記長就任後、ゴルバチョフは経済改革にとどまらず、経済政策の遂行を担う党機構にまで改革のメスを入れた。このようにペレストロイカが共産党の集権的機構の改革にまで及び、各共和国で議会改革が進むと、共和国の政治エリートが台頭し始めた。彼らは大衆の支持を得るためにナショナリズムを喚起し、共和国の権限を拡大するような自立的な決定をするようになった。

ロシアでは、1990 年 5 月から 6 月にかけて開催された第 1 回人民代議員大会が、そのような自立化における重要な契機であった。特にこの大会における「国家主権宣言」の採択以降、1991 年 8 月までの約 1 年間に、「自立化」をめぐるソ連との対抗関係が、複数の分野の改革を同時にかつ急激に推し進めた。だが、1991 年 8 月の保守派によるクーデターの試みが、こうした動きを一時的に停止させた。なぜなら、ソ連指導部の権威が急激に低下したことにより、それまでの 1 年間を規定していた「ソ連対ロシア」という対立構造が崩れてしまったからである。

続いて、1991 年 12 月のソ連の解体は、ロシアの体制転換過程における大きな転機となった。エリツィン大統領は、1991 年 11 月に与えられた 1 年間の特別権限の下で、1992 年初めから急進的市場経済化政策を実施した。そしてこの急進的改革は 2 つの重要な帰結をもたらした。1 つ目は、連邦構成主体行政府の台頭を促したということである。経済改革の目玉の 1 つとして、1992 年 6 月に私有化プログラムが制定され、私有化が公式にスタートした。この過程で私有化の対象となった企業の大半は、連邦構成主体が管轄するものであつ

たので、そこから有形無形の利益を得た行政府は急激に力を付けたのであった。2つ目の影響は、市場経済化策がハイパーインフレや大幅な生産の低下を引き起こし、市民生活を大いに困窮させたため、大統領と政府の経済政策に対する批判が高まり、そこから政策決定の主導権（政治的権限）をめぐる争いが激化した。こうして、1992年末にかけて、政府法の制定とそれに関連した憲法の改正問題が重要な課題となり、それがエリツィンとハズブラトフの権力闘争とも交錯しながら、1993年の新憲法制定をめぐる争いへと繋がっていった。

以上のような経過において、多様な政治勢力の対抗関係はどのように変遷したのだろうか。まず、1990年から1991年にかけては、議会では「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」という二大勢力が拮抗していたが、「ロシアの自立化」という目標の下に大連合が形成されたため、意思決定は非常に迅速に進んだ。しかし、1991年末のソ連解体によって「敵」を失ったこれらの議会内勢力は、次第に3つのブロックに再編された。この3つのブロックも、市場経済化の進展に伴い徐々に分裂していき、1992年末には議会は原子化状況に陥った。このような状況で台頭してきたのが、私有化で利益を得ていた連邦構成主体の指導者たちであった。1993年になると、大統領も多数派形成が困難な議会を回避し、連邦構成主体行政府と積極的に交渉を重ね、自らに有利な憲法を制定しようと試みた。こうして、大統領権限を強化した憲法草案を採択するためには、連邦構成主体の支持が欠かせないものとなり、大統領制の問題と連邦制の問題との間にトレードオフの関係が生まれた。憲法協議会での審議を経て、エリツィンは、憲法に大統領の強い権限を盛り込むことには成功した。他方、連邦制の規定について、エリツィンは一貫した主張を持っていたわけではなかったが、憲法協議会に提示した自らの案をそのまま通すことはできなかった。それは、上述のとおり、憲法草案全体への支持を得るためには連邦構成主体の要求をある程度受け入れる必要があったからである。ただし、連邦構成主体の中にも利害の不一致があり、連邦制に関する規定は非常に曖昧なものとなった。

以上の過程を経て形成されたロシアの憲法体制は、制度設計を主導したエリツィンにとって、想定外の特徴を孕むことになった。次節でその制度の特徴について論じるが、その前にエリツィンが制度設計を「主導」できた理由について、もう1点指摘しておきたい。それはエリツィンがとった戦術に関するものである。つまり、エリツィンは、政党形成を促進するなどして、特定の支持基盤に支えられた統治を行おうとはせず、国民全体の指導者として自分を演出した。こうした政治手法は特に、国民投票という手段の多用に表れ

た。3年足らずの短い期間に、エリツィンは国民投票を3度実施したが、そのいずれにおいても投票結果はエリツィンを利するものとなった。エリツィンは窮地を脱する手段として国民投票をうまく利用したが、そうした手段を有効なものとして保持しておくためには、特定の支持基盤に依拠するよりも、国民全体に訴えかけることの方がより重要であった。しかし、この方策と表裏一体な問題として、エリツィンは安定的な支持基盤を失ったのであり、結果として、重要な政治的決定を行う際に、議会や憲法協議会において支持勢力を確保するのに苦労することになった。このように、エリツィンのとった戦術は、「諸刃の剣」とも言えるものであった。エリツィンは制度設計を「主導」することはできたが、支持勢力確保のために対処療法的な対応を余儀なくされたことは、その制度が自らの予期せぬ特徴を孕む一因となったのである。

## 第2節 強い大統領制と非対称な連邦制

ロシアの大統領制は、他の国々と比較しても大統領権限が強い点に大きな特徴がある。憲法制定過程においてエリツィン自身がしばしば言及していたように、これは、過渡期の混乱を克服するために、強力な指導力を大統領に期待した結果であった。そのため、その是非はともかく、憲法制定後は、大統領による効率的な統治が行われることが当然期待されていたし、エリツィン自身もそのような意図を持っていた (Colton 2008, 280)。そして、国民投票の結果にも表れているように、このような見方は国民の間でも一定の支持を伴っていたのである。しかし、実際には、憲法制定以降も大統領の統治能力は非常に限定的で、1990年代を通じて政治的、経済的な混乱期が続いた。

このようにエリツィンに付きまとった統治能力の限界は、既存研究が指摘してきたように、彼の資質や健康状態に起因する部分もあるのは確かである。しかし、「重層的転換」が複雑な政治過程を経る中で生まれた憲法は、制度設計者 (エリツィン) の意図を超えて、連邦中央の統治能力を削ぐような側面を有していたという点もまた重要である。1993年憲法は、大統領に強い権限を与えた一方で、その権限を確保するための手段として連邦構成主体の取り込みを図った結果、大統領制と連邦制の問題がトレードオフ関係になり、連邦制をめぐる規定が曖昧になった。特に、憲法制定以前からタタルスタンなどとはバイラテラルな条約の交渉が始まっており、憲法の中でそのような条約を憲法や連邦条約と並列したことが、1994年以降に、多くの連邦構成主体が遠心化し、そのことが翻って大統領の統

治能力を弱める大きな原因となった (Solnick 2000)。政治体制における「統治」が、意思決定を行う局面とその決定を実施する局面から構成されると考えると、特に「政策の実施」に関わる部分が「非対称な連邦制」によって弱められた。

ただし、これは、「強い大統領制」と「非対称な連邦制」という2つの制度が独立に存在し、後者のみを原因としてロシアの統治機構が非効率になったというわけではない。この「強い大統領制」と「非対称な連邦制」という2つの政治制度の特徴は、どちらも「重層的転換」が伴った複雑な政治過程に起因しており、その意味で両者は表裏一体で、これらは1993年12月に生まれたロシアの憲法体制に内在するものであった。

大統領の権力が憲法上の権限のみによって規定されるわけでもないし、国家の力（統治能力）が大統領の権力に正比例するわけでもないということは言うまでもない。ただし、ロシアの例に限定して言えば、新憲法策定にあたって、強い権限を持つ大統領は効率的な統治を行う上で必要だという考えがそれなりの影響力を持っていた。しかし実際には、大統領権限を強めたことが、連邦構成主体の統制を困難にする一因となり、それが結果的にロシアの統治能力を弱めることになったのは皮肉な結果である。

憲法制定以降、1994年2月にタタルスタン共和国と結んだ条約をはじめとして、連邦政府は、多くの連邦構成主体と個別に権限区分条約を結んでいった。その結果、ロシアの連邦制度は非対称性を増していき、エリツィン時代の中央・地方関係は、大統領と連邦構成主体行政長との個人的、家産的な関係に基づくひどく不安定なものとなった。1990年代のロシアでは、オリガルヒと呼ばれる新興財閥の政治的影響力が非常に大きかったが、彼らはこのような不安定な統治機構の間隙を突いて政権の中枢にまで入り込んだと言えるだろう<sup>1</sup>。

プーチンは、2000年に大統領に就任する前から、この個人的、家産的な関係に依拠する統治機構が、政策遂行の面で非効率であることや、指導者の交代や外部環境の変化などの影響を受けやすいという統治機構自体の脆弱性を強く危惧していた。各連邦構成主体が自立的な行動を続ける中で、ロシアは1998年夏の金融危機に至るまで長らく経済的不況に苦しんだし、政権の継承ごとに政治エリートの連合が流動化し、体制が極度に不安定化する可能性もあったのである (Hale 2005)。そこでプーチンは、大統領に就任後すぐに、連邦制

---

<sup>1</sup> しかし、それにもかかわらずこのシステムがエリツィンの大統領としての任期のほぼ全てを耐え抜いたことを考えると、この不安定さと表裏一体なものとして、大統領と連邦構成主体行政との間に相互補完的な関係が存在していたとも考えられる。この問題を実証的に分析することは今後の課題である。

改革をはじめとする中央集権化と与党「統一ロシア」の整備に積極的に取り組んだ。前者は、プーチンが「法の独裁」や「垂直的権力」というキーワードを多用したことから分かるように、中央の決定が地方できちんと履行されることや、連邦法と連邦構成主体法との齟齬をなくすことを目指したものだ（上野 2010, 6-13）。そして後者は、中央・地方関係を「統一ロシア」という 1 つの政党内部に閉じ込めることで、体制の安定化や規律強化、そして統治の効率化を達成することを目標としていた（溝口 2011b）<sup>2</sup>。

9.11 事件後の国際環境の劇的な変化、原油価格の高騰により好調であったエネルギー産業を基軸とした経済成長、チェチェン戦争の成果に対する国民の支持など、今世紀に入ると政権の安定化に寄与する様々な要因が生じたが、体制の安定化にとって最も重要であったのは、まず 1993 年憲法に内在していた統治機構の不安定性を除去するために、それを新たな形に再編したことであった。1990 年代のロシアと現在のロシアでは、政治体制の様相はかなり異なっているが、以上のように、それは依然として 1993 年の憲法制定によって成立した統治機構を基軸とした変化であり、この憲法がロシア政治の第一の「ゲームのルール」であることには変わりがない。現在のロシアを分析する上でもその基底に位置する憲法体制の意義は全く失われておらず、それどころか、この憲法体制を正確に理解することこそが、ロシアを理解する上で最短の道筋を示すものである。

---

<sup>2</sup> 政党が、中央の意思決定と、政策実施のための中央・地方の架橋の両方を担うという統治形態は、「党＝国家体制」にも見られたものであり、その実態は大きく異なるにせよ、この点が「統一ロシア」がソ連共産党に準えられる一因となっている。

## 参考資料 1 ロシア人民代議員大会・最高会議の主要会派<sup>1</sup>

### 1. 急進民主主義者

第 1 回人民代議員大会において議員グループとして結成された。急進的改革を支持し、ソ連解体以前は、ロシアの「国家主権宣言」を強く支持し、党ノメンクラトゥーラの権力停止などを主張。ソ連解体後も、大統領府や政府からの党・国家ノメンクラトゥーラの無条件の駆逐を求めた。経済改革においては、独占解体と競争的環境の整備、国営企業の私有化、全てのロシア市民への土地の所有権の提供などを主張し、政府に政策のさらなる急進化を求めた。

### 2. 民主ロシア

1990 年の人民代議員選挙の際に結成された選挙ブロック「民主ロシア」を経て、そのまま人民代議員大会内のグループとして組織された。当初は 200 名以上が所属したが、その後複数の勢力に分裂していった。当初からエリツィンを支持し、経済政策においては、効率的私有化の早急な実施、価格と収入の自由化、売買を含む土地私有権の実現、独占解体、中小企業の支援など、新自由主義的政策を志向した。

### 3. 無党派議員

1000 万人の無党派市民の利益を守ることを目的として結成された会派。政治分野では、個人の自由及び権利を重視し、軍、KGB、内務省、国営企業などの党からの分離を求めた。経済政策においては、経済の「脱イデオロギー化」と国家による中央統制の拒否を主張し、急進的な土地改革と軍民転換を支持した。

### 4. 自由ロシア

自由、団結、公正、平等、ロシアの変容と繁栄を目的とする会派。「教義的ではなく、現実的な政党」として、生活に関わる具体的問題の解決を掲げた。また、経済政策においては、競争的な市場の創設を支持した。他方で、社会保障が確保される限りで、急進的改革を支持するという立場をとった。また、ロシアの経済政策が IMF に依存していることを批判した。

---

<sup>1</sup> Гельбрас (1993); *Народные депутаты России* (1998)をもとに作成。

## 5. 左翼センター

中道左派、自由民主主義勢力が、過激主義を抑制し、政治的な振れ幅を小さくすることで、社会を安定化できるという主張の下に結成された。政治的には CIS の強化を重視する。経済分野では、一般市民が困窮しない限りにおける市場経済への移行を求めた。私有化は中小企業、商業施設、サービス業に限定すべきとの意見を持っていた。また、国家による年金生活者、低所得労働者へのケアの充実も求めた。

## 6. 主権と平等

ロシア・旧ソ連諸国内に住む少数民族の権利保護問題に取り組むために結成された。ロシア連邦の国民国家建設問題の決定に対する積極的な参加を政治活動の目的とし、ロシアの連邦条約準備にも関与した。経済政策に関する具体的記述はないが、政府の戦略的路線は支持していた。所属議員には民族会議議員が多数を占めた（最高会議内には「主権と平等」所属議員が 23 名いたが、うち 17 名が民族会議の議員であった）。

## 7. 刷新（新政策）

第 1 回人民代議員大会において登録された議員グループの 1 つ。当初は「民主ロシア」を支持していたが、その後組織的にも思想的にも分離し、政府を厳しく批判するようになった。緊縮財政政策が著しい生産低下を招いており、この経済の危機的状況は、何よりも「政府の活動」に原因があるという立場を取った。

## 8. 産業同盟

中道派、中道左派の工業、建設、輸送組織代表者、その他の生産管理者から構成された会派。急進的改革（市場構造の形成、労働者の利益に基づく私有化等）を支持。ただし、燃料エネルギー資源をはじめとする一部製品の価格は政府が管理し、段階的な自由価格への移行を主張した。弱者に対する社会的保護も求める。私有化においては、25%の普通株式を労働者が無償で取得できるようにすることを主張した。

## 9. 労働者同盟

IMF の圧力の下で、政府が粗野な市場を形成したことを批判し、法律によって統一的な

経済活動の秩序を設けた上での市場関係への移行を主張した。また、改革過程で一時的に失業した者に対する社会保障の必要性も唱えた。

#### 10. ロシア共産主義者

社会的志向性をもった社会と国家の発展を目指す会派。共産主義思想を拒否しないが、現実的な目標は社会主義と社会主義への運動にあるとした。ロシアの歴史的・文化的な伝統、民族の特徴から、集団的所有権を優先しており、集団的所有権の方が、労働のより高い効率と社会的保護を実現できると主張した。土地の私有及びその売買は認めない。政治制度としては、政治的多元主義や議会制民主主義の下で、ソヴィエト型の権力形態を維持・発展させ、議会主義の長所とともにソヴィエト型の長所も保持することを目指した。

#### 11. 農業同盟

農産複合体労働者の法的保護など、農業経済の発展を重視した会派。政府の改革路線には反対していた。

#### 12. ロシア

ロシアの再生を目的として結成された会派。市場経済は否定しないが、経済の脱集権化、所有権の改革、価格形成システムの改正などの課題が達成されるには 10 年から 15 年以上が必要と考えた。そのため、政府の急進的改革路線には反対であった。

#### 13. 祖国

ロシアの愛国主義勢力を統一する独立した社会運動の創設を目的とした会派。ロシアの国家的一体性の確保、主権と安全保障の保持などを唱えるが、独自の経済政策は持っていなかった。ロシアの共産主義者、農業同盟とともに、生産手段の公有、企業の労働者管理などを定めた憲法草案を策定した。



参考資料2 年表

年月日	全般	中央＝地方関係	政治制度	経済改革
1990.1				
1990.2				ヤブリンスキープログラム作成
1990.3	ロシア共和国人大選挙			
1990.4				ソ連所有法
1990.5	第1回人大			
1990.6			<b>第1回人大で主権宣言採択</b>	
1990.7		ロシアの連邦条約に関する作業開始 ⇒連邦評議会創設	憲法委員会創設	500日計画作成に着手
1990.8		「ほしだけ飲みこめ」発言 ⇒主権のパレード		シャタリン・ヤブリンスキー案を基本承認
1990.9				<b>「法律競争」</b> ソ連機関の法令のロシア国内の効力に関する法律、経済主権法の成立
1990.10				ロシア所有法
1990.11	第2回人大	憲法改正⇒自決権を含む諸民族の主権的権利尊重。自治共和国・自治州・自治管区の主権宣言を肯定的に評価		
1990.12				
1991.1				
1991.2			大統領制導入にむけた準備	
1991.3	国民投票 第3回人大	<b>ソ連邦維持に関する国民投票⇒賛成多数</b> 9+1合意	<b>大統領制導入に関する国民投票⇒賛成多数</b> 大統領選挙の日程決定 <b>大統領選挙法、大統領法採択</b>	
1991.4				
1991.5	第4回人大	地方行政長官ポストの導入 ⇒地方自治の拡大、行政機関のソヴィエトからの独立	大統領制導入を決定	
1991.6			大統領選挙⇒エリツィンの勝利	
1991.7				<b>私有化法・私有化口憲法採択</b>
1991.8	保守派クーデター	ソ連の連邦条約締印予定 大統領代表制度発足		
1991.9				
1991.10				
1991.11	第5回人大		<b>大統領に、経済改革・地方首長任命に関する非常大権付与</b>	
1991.12				
1992.1				価格自由化
1992.2				
1992.3		タタルスタンの主権レファレンダム ロシアの連邦条約締結		
1992.4	第6回人大	⇒連邦条約承認。連邦制に関する憲法改正	新憲法について、憲法草案、シャフライ草案を検討⇒継続審議を決定	政府の経済政策に対する批判⇒その後支持表明(政府法採択の必要性指摘)
1992.5				
1992.6				
1992.7				
1992.8				<b>私有化法改正</b> ⇒本格的私有化の開始
1992.9				
1992.10		14共和国が最高会議を支持する 声明 ⇒大統領との政治的取引要求	最高会議、政府法審議開始	最高会議、危機打開案提示を政府に要求
1992.11			最高会議、政府法採択⇒大統領拒否権行使	
1992.12	第7回人大 ガイドライン首相就任拒否 ⇒「憲法体制安定化に関する決議」、チェルノムイルジン首相就任。		<b>政府法採択・憲法改正(主要省庁大臣は最高会議の同意必要など)</b>	
1993.1				
1993.2				
1993.3	第8回人大 ⇒「憲法体制安定化決議」を無効化。新憲法決定において連邦構成主体との協力へ向かう		<b>特別裁判秩序</b>	
1993.4	第9回人大 ⇒エリツィン、ハズブラトフの解任をともに否決 国民投票実施	大統領、国民投票直前に、共和国の主権を容認する憲法草案を発表 ⇒ロシア人地域の「共和国化」宣言		
1993.5				
1993.6	<b>憲法協議会創設</b>			
1993.7	憲法協議会、新憲法草案採択 ⇒	3つの連邦条約を含む	大統領優位型	
1993.8	大統領、新憲法採択のために連邦会議設置提案			
1993.9			議会機能を停止する大統領令 ⇒議会は、大統領解任を決定	
1993.10	<b>武力衝突⇒大統領による鎮圧</b>			
1993.11	<b>新憲法議案草案公表 ⇒</b>	「その他の条約」を憲法、連邦条約と併記	大統領優位型	
1993.12	国民投票⇒新憲法採択 議会選挙			



## 資料

### 一次資料

#### 1. ソ連共産党関連

КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Том.15 (1985-1988), М. 1989.

XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. М. 1988.

#### 2. 議事録・議会資料

##### (1) 人民代議員大会・最高会議公報

Ведомости Верховного Совета СССР.

Ведомости Верховного Совета РСФСР.

Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М. 1990-1992.

Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. М. 1992-1993.

##### (2) 人民代議員大会速記録

Первый Съезд народных депутатов РСФСР, 16 мая-22 июня 1990 года: Стенографический отчет. Том.1-5, М. 1992-1993.

Второй (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 27 ноября-15 декабря 1990 года: Стенографический отчет. Том.1-6, М. 1992.

Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 28 марта-5 апреля 1991 года: Стенографический отчет. Том.1-5. М. 1992.

Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР, 21-25 мая 1991 года: Стенографический отчет. Том.1-4. М. 1992.

Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10-17 июля, 28 октября-2 ноября 1991 года: Стенографический отчет. Том.1-3, М. 1992.

Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6-21 апреля 1992 года:

Стенографический отчет. Том.1-5. М. 1992.

Седьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 1-14 декабря 1992 г.:

Стенографический отчет. Том.1-4. М. 1993.

Восьмой (внеочередных) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 10-13 марта

1993 г.: Стенографический отчет. М. 1993.

Девятый (внеочередных) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26-29 марта 1993

г.: Стенографический отчет. М. 1994.

### (3) 最高会議通報

Бюллетень... совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей.

Первая сессия Верховного Совета РСФСР. М., 1990.

Вторая сессия Верховного Совета РСФСР. М., 1990.

Третья сессия Верховного Совета РСФСР. М., 1991.

Четвертая сессия Верховного Совета РФ. М., 1992.

Пятая сессия Верховного Совета РФ. М., 1992.

Шестая сессия Верховного Совета РФ. М., 1993.

Внеочередная сессия Верховного Совета РФ. М., 1993.

Седьмая (внеочередная) сессия Верховного Совета РФ. М., 1993.

### 3. 憲法委員会資料

*Румянцев, О. Г.* (общ. ред.) Из истории создания Конституции Российской Федерации.

Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). М. 2007-2010.

### 4. 憲法協議会資料

Конституционное Совещание 29 апреля – 4 ноября 1993 г. Стенограммы. Материалы.

Документы. М. 1995.

### 5. 法令集

Собрание Постановлений Правительства СССР. М.

Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. М.

## 6. 新聞

Российская газета.

Правда.

Советская Россия.

## 二次資料

### 1. 英語文献

- Anderson, Richard D., Jr., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder. 2001. "Conclusion: Postcommunism and the Theory of Democracy," in Richard D. Anderson Jr., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson and Philip G. Roeder, *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton: Princeton University Press: 152-168.
- Andrews, Josephine T. 2002. *When Majorities Fail: The Russian Parliament, 1990-1993*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Åslund, Anders 1995. *How Russia Became a Market Economy*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Barnes, Andrew. 2001. "Property, Power, and the Presidency: Ownership Policy Reform and Russian Executive-Legislative Relations, 1990-1999," *Communist and Post-Communist Studies*, 34: 39-61.
- Barnes, Andrew. 2006. *Owning Russia: The Struggle over Factories, Farms, and Power*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Brovkin, Vladimir. 1996. "The Emperor's New Clothes: Continuity of Soviet Political Culture in Contemporary Russia," *Problems of Post-Communism*, 43(2): 21-28.
- Brown, Archie. 2002. "From Democratization to 'Guided Democracy'," in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Democracy after Communism*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 209-216.
- Brudny, Yitzhak M. 1993. "The Dynamics of "Democratic Russia", 1990-1993," *Post-Soviet Affairs*, 9(2): 141-170.
- Brudny, Yitzhak M. 1995. "Ruslan Khasbulatov, Aleksandr Rutskoi, and Intraelite Conflict in

- Postcommunist Russia, 1991-1994," in Timothy J. Colton and Robert C. Tucker (eds.), *Patterns in Post-Soviet Leadership*, Boulder: Westview Press: 75-101.
- Bunce, Valerie. 1995. "Should Transitologists Be Grounded?" *Slavic Review*, 54(1): 111-127.
- Bunce, Valerie. 1999a. "The Political Economy of Postsocialism," *Slavic Review*, 58(4): 756-793.
- Bunce, Valerie. 1999b. *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunce, Valerie. 2003. "Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience." *World Politics*, 55(2): 167-192.
- Bunce, Valerie. 2004. "Comparative Democratization: Lessons From Russia and the Postcommunist World." In *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, by Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss (eds.), 207-231. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carothers, Thomas. 2002. "The End of Transition Paradigm," *Journal of Democracy*, 13(1): 5-21.
- Collier, David, and David Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Politics." *World Politics*, 49(3): 430-451.
- Colton, Timothy J. 2008. *Yeltsin: A Life*, New York: Basic Books.
- Colton, Timothy J. and Michael McFaul. 2003. *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Colton, Timothy J. and Cindy Skach. 2005. "The Russian Predicament," *Journal of Democracy*, 16(3): 113-126.
- Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.  
= 1981 ロバート・ダール (高島通敏・前田脩訳) 『ポリアーキー』 三一書房。
- Diamond, Larry. 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered," in Gary Marks and Larry Diamond (eds.), *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Calif.: SAGE Publications: 93-139.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, 13(2): 21-35.
- Easter, Gerald M. 1997. "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS," *World Politics*, 49(2): 184-211.
- Filippov, Mikhail and Olga Shvetsova. 1999. "Asymmetric Bargaining in the New Russian Federation: A Path-Dependence Explanation," *Communist and Post-Communist Studies*, 32: 61-76.

- Fish, M. Steven. 2000. "The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics," in Valerie Sperling (ed.), *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, Co.: Westview Press: 177-192.
- Fish, M. Steven. 2001a. "Dynamics of Democratic Erosion," in Richard D. Anderson Jr., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson and Philip G. Roeder, *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton: Princeton University Press: 54-95.
- Fish, M. Steven. 2001b. "Democracy and Russian Politics," in Zoltan Barany and Robert G. Moser (eds.), *Russian Politics: Challenges of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press: 215-251.
- Fish, M. Steven. 2005. *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frye, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies," *Comparative Political Studies*, 30(5): 523-552.
- Gel'man, Vladimir. 2004. "The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia," *Europe-Asia Studies*, 56(7): 1021-1040.
- Gel'man, Vladimir. 2006. "From 'Feckless Pluralism' to 'Dominant Power Politics?': The Transformation of Russia's Party System," *Democratization*, 13(4): 545-561.
- Gitelman, Zvi. 2001. "Russian Democratization in Comparative Perspective," in Stephen White, Alex Pravda and Zvi Gitelman (eds.), *Developments in Russian Politics 5*, Durham: Duke University Press: 289-302.
- Hale, Henry E. 2005. "Regime Cycles and Revolution in Post-Soviet Eurasia," *World Politics*, 58: 133-165.
- Hale, Henry E. 2006. *Why Not Parties in Russia: Democracy, Federalism and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter and Rosemary C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, 44: 936-957.
- Herrera, Yoshiko M. 2001. "Russian Economic Reform, 1991-1999," in Zoltan Barany and Robert G. Moser (eds.), *Russian Politics: Challenges of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press: 135-173.
- Herrera, Yoshiko M. 2005. *Imagined Economies: The Sources of Russian Regionalism*, Cambridge:

- Cambridge University Press.
- Horowitz, Donald, 2002. "Constitutional Design: Proposals and Processes," in Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press: 15-36.
- Hough, Jerry F. 1971. "The Party Apparatchiki," in Gordon Skilling and Franklyn Griffiths (eds.), *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press: 47-92.
- Hough, Jerry F. 1997. *Democratization and Revolution in the USSR, 1985-1991*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press. = 1995 サミュエル・ハンチントン (坪郷実、藪野祐三、中道寿一訳) 『第三の波——20世紀後半の民主化』三嶺書房。
- Huskey, Eugene. 1999. *Presidential Power in Russia*, Armonk, N.Y.: M.E.Sharpe.
- Kahn, Jeffrey. 2002. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2001. "Divergent Paths of Postcommunist Democracies," in Larry Diamond and Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University: 299-323.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2005. "International Linkage and Democratization," *Journal of Democracy*, 16(3): 20-34.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lichbach, Mark I. 1997. "Social Theory and Comparative Politics," in Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press: 239-276.
- Lichbach, Mark Irving and Alan S. Zuckerman. 2009. "Paradigms and Pragmatism: Comparative Politics during the Past Decade," in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge: Cambridge University Press: 1-17.

- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan L., and Arturo Valenzuela. (eds.) 1994. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. = 2003. J.リンス、A.バレンズエラ編（中道寿一訳）『大統領制民主主義の失敗：理論編——その比較研究』南窓社。
- Lynch, Allen C. 2005. *How Russia Is Not Ruled: Reflections on Russian Political Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26(2): 198-228.
- Matsuzato, Kimitaka. 2006. "Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia." *Demokratizatsiya*, 14(3): 317-345.
- McFaul, Michael. 1999. "Institutional Design, Uncertainty, and Path Dependency during Transitions: Cases from Russia," *Constitutional Political Economy*, 10: 27-52.
- McFaul, Michael. 2001. *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- McFaul, Michael. 2002. "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World," *World Politics*, 54(2): 212-244.
- McFaul, Michael and Kathryn Stoner-Weiss. 2004. "The Evolving Social Science of Postcommunism," in Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss (eds.), *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-20.
- Moser, Robert G. 2001. "Executive-Legislative Relations in Russia, 1991-1999," in Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds., *Russian Politics: Challenge of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.64-102.
- Motyl, Alexander J. 1997. "Structural Constraints and Starting Points: The Logic of Systemic Change in Ukraine and Russia," *Comparative Politics*, 29(4): 433-447.
- Motyl, Alexander J. 2004. "Communist Legacies and New Trajectories: Democracy and Dictatorship in the Former Soviet Union and East Central Europe," in Yitzhak Brudny, Jonathan Frankel and Stefani Hoffman (eds.), *Restructuring Post-Communist Russia*, Cambridge: Cambridge University Press: 52-67.

- Nichols, Thomas M. 1999. *The Russian Presidency: Society and Politics in the Second Russian Republic*, Basingstoke: Macmillan Press.
- O'Donnell, Guillermo and Philip C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. = 1986 ギジェルモ・オドンネル、フィリップ・シュミッター共著（真柄秀子、井戸正伸訳）『民主化の比較政治学——権威主義支配後の政治世界』未来社。
- O'Donnell, Guillermo. 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Ind. : University of Notre Dame Press.
- Ogushi, Atsushi. 2008. *The Demise of the Soviet Communist Party*. London and New York: Routledge.
- Ogushi, Atsushi. 2009. "From the CC CPSU to Russian Presidency: The Development of Semi-Presidentialism in Russia," in Tadayuki Hayashi and Atsushi Ogushi (eds.), *Post-Communist Transformations: The Countries of Central and Eastern Europe and Russia in Comparative Perspective*, Sapporo: Slavic Research Center: Hokkaido University: 3-25.
- Ostrow, Joel M. 2000. *Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory of Institutional Design and Political Conflict*, Columbus: Ohio State University Press.
- Ottaway, Marina. 2003. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford: Princeton University Press. = 2010. ポール・ピアソン（粕谷祐子監訳）『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析』勁草書房。
- Protsyk, Oleh. 2004. "Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine," *Europe-Asia Studies*, 56(5): 637-660.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Reddaway, Peter and Dmitri Glinski. 2001. *The Tragedy of Russia's Reform: Market Bolshevism against Democracy*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

- Remington, Thomas F. 1994. "Introduction: Parliamentary Elections and the Transition from Communism," in Thomas F. Remington (ed.), *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, Boulder, Co.: Westview Press: 1-27.
- Remington, Thomas F. 2001. *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, New Haven: Yale University Press.
- Remington, Thomas F., Steven S. Smith, D. Roderick Kiewiet, and Moshe Haspel. 1994. "Transitional Institutions and Parliamentary Alignments in Russia, 1990-1993," in Thomas F. Remington (ed.), *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, Boulder, Co.: Westview Press: 159-180.
- Rigby, T.H. 1990. *The Changing Soviet System: Mono-Organisational Socialism from Its Origins to Gorbachev's Restructuring*. Aldershot, Hants, England : Edward Elgar Pub.
- Roeder, Philip G. 1998. "Transitions from Communism: State-Centered Approaches," in Harry Eckstein, Frederic J. Floron Jr., Erik P. Hoffmann and William M. Reisinger, *Can Democracy Take Root in Post-Soviet Russia?: Explorations in State-Society Relations*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers: 201-228.
- Roeder, Philip G. 1999. "The Revolution of 1989: Postcommunism and the Social Sciences," *Slavic Review*, 58(4): 743-755.
- Ross, Cameron. 2002. *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester: Manchester University Press.
- Rutland, Peter. 1993. *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1996. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., London: Macmillan. = 2000. ジョヴァンニ・サルトーリ (岡沢憲英監訳、工藤裕子訳) 『比較政治学——構造・動機・結果』早稲田大学出版部。
- Satz, Debra and John Ferejohn. 1994. "Rational Choice and Social Theory," *The Journal of Philosophy*, 91(2): 71-87.
- Schmitter, Philippe C., and Terry Lynn Karl. 1994. "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?" *Slavic Review*, 53(1): 173-185.
- Schedler, Andreas. 2001. "What Is Democratic Consolidation?" in Larry Diamond and Marc F.

- Plattner, (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press: 149-164.
- Schedler, Andreas. (eds.) 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Co. and London: Lynne Rienner Publishers.
- Shevtsova, Lilia. 1999. *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press: 64-102.
- Slider, Darrell. 1997. "Regional Aspects of Privatization in Russia," in Peter J. Stavrakis, Joan DeBardeleben, and Larry Black (eds.), *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Washington, D.C.: W. Wilson Center Press: 105-117.
- Solnick, Steven L. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Solnick, Steven L. 2000. "Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation?" in Valerie Sperling (ed.), *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, Co.: Westview Press: 137-156.
- Sperling, Valerie. 2000. "Introduction: The Domestic and International Obstacles to State-Building in Russia," in Valerie Sperling (ed.), *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, Co.: Westview Press: 1-23.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 2001. "The Russian Central State in Crisis: Center and Periphery in the Post-Soviet Era," in Zoltan Barany and Robert G. Moser (eds.), *Russian Politics: Challenge of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press: 103-134.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 2004. "Whither the Central State?: The Regional Sources of Russia's Stalled Reforms," in Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss (eds.), *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, Cambridge: Cambridge University Press: 130-172.
- Way, Lucan A. 2005. "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in

the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine," *World Politics*, 57: 231-261.

White, Stephan, Richard Rose and Ian McAllister. 1997. *How Russia Votes*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

## 2. 露語文献

Батурин, Ю.М., А.Л.Ильин, В.Ф.Кадацкий, В.В.Костиков, М.А.Краснов, А.Я.Лившиц, К.В.Никифоров, Л.Г.Пихоя, Г.А.Сатаров. 2001. *Эпоха Ельцина. Очерки политической истории*. М.: ВАГРИУС.

Венгеров, А.Б. 2009. «Сильная исполнительная власть -- это то, что нам нужно» Румянцев, О. Г. (ред.) *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.)*. Том.4/3. М.: Wolters Kluwer: 979-981.

Гайдар, Е.Т. 1997. *Дни поражений и побед*, М. : ВАГРИУС.

Гельбрас, В. Г. 1993. *Кто есть кто. Политическая Москва*. М.: Catallaxu.

Гимпельсон, В. 1993. «Новое российское предпринимательство: источники формирования и стратегии социального действия» *Мировая экономика и международные отношения*, № 6: 31-42.

Горбачев, М. С. *Избранные речи и статьи*. М.: Политиздат, 1987.

Доброхотов, Л.Н., В.Н.Колодежный, А.И.Кожокина, Г.В.Лобанцова(сост.) 1994. *Ельцин - Хасбулатов: единство, компромисс, борьба*. М.

Исаков, В. 1997. *Госпереворот: Парламентские дневники 1992-1993*. Екатеринбург: ИПП «Уральский рабочий».

Костиков, Вячеслав. 1997. *Роман с президентами. Записки пресс-секретаря*. М.: ВАГРИУС.

Лукьянов, Е.А. 2009. «Из истории беззакония (к вопросу о порядке проведения и результатах референдума 12.12.1993 г.) » Румянцев, О. Г. (ред.) *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.)*. Том.4/3. М.: Wolters Kluwer:1108-1119.

Мороз О. 2005. *Хроника либеральной революции: Как удалось отстоять реформы*. М.

Мороз, О.П. 2007. *Так кто же расстрелял парламент?* М.

- Москва. Осень-93. Хроника противостояния. 1994. М.: Республика.
- Млечин, Леонид. 2003. *Кремль Президента России: Стратегия власти от Б.Н.Ельцина до В.В.Путина*, М.: Центрполиграф.
- Народные депутаты России. 1990-1993.* 1998. М.: Издание Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
- Предвыборная программа «Демократической России» 1990. *Огонек*. № 6. С.17-18.
- Румянцев, О. Г. 2007. «О работе Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). Часть первая: 1990 г.» Румянцев, О. Г. (ред.) *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, мательалы, документы (1990-1993 гг.)*. Том.1. М.: Wolters Kluwer: 17-34.
- Румянцев, О. Г. 2008а. «К истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). Часть четвертая: июль - декабрь 1992 года» Румянцев, О. Г. (ред.) *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.)*. Том.3/2. М.: Wolters Kluwer: 25-41.
- Румянцев, О. Г. 2008б. «К истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). Часть пятая: 1992 год: Строительство конституционной Федерации» Румянцев, О. Г. (ред.) *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.)*. Том.3/3. М.: Wolters Kluwer: 33-54.
- Румянцев, О. Г. 2009. «К истории создания проекта Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990-1993 гг.). Часть восьмая. Июль - декабрь 1993 года» Румянцев, О. Г. (ред.) *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.)*. Том.4/1. М.: Wolters Kluwer: 41-82.
- Рыжков, В.А. 1999. *Четвертая республика: Очерк политической истории современной России*. М.: Ad Marginem.
- Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С.Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства.* 2007. 2-е изд., М.: АСТ: АСТ МОСКВА.

Шейнис, Виктор. 2005. *Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985-1993)*. М.: Центр Карнеги; Фонд ИНДЕМ.

Хасбулатов Р.И. 1993. *Выбор судьбы. Статьи, выступления, интервью, январь- июнь 1993 года*. М.: «Республика».

### 3. 邦語文献

石井規衛 1981. 「革命ロシアにおける党＝「国家」体制の成立」『社会運動史』、21-39 頁。

石井規衛 1995a. 「党＝「国家」体制の成立——党を核とする文明について——」和田春樹、家田修、松里公孝編『講座スラブの世界③ スラブの歴史』、弘文堂、301-326 頁。

石井規衛 1995b. 『文明としてのソ連——初期現代の終焉』、山川出版社。

上野俊彦 1995a. 「ソ連の政治制度——ソビエトと共産党の機能と構造」横手慎二『国際情勢ベーシックシリーズ⑦ CIS [旧ソ連地域]』、自由国民社、111-131 頁。

上野俊彦 1995b. 「ゴルバチョフの政治改革」横手慎二『国際情勢ベーシックシリーズ⑦ CIS [旧ソ連地域]』、自由国民社、203-230 頁。

上野俊彦 1995c. 「ロシアの政治改革」横手慎二『国際情勢ベーシックシリーズ⑦ CIS [旧ソ連地域]』、自由国民社、278-307 頁。

上野俊彦 1999. 「ロシアの選挙民主主義——ペレストロイカ期における競争選挙の導入」皆川修吾編『移行期のロシア政治——政治改革の理念とその制度化過程』溪水社、339-381 頁。

上野俊彦 2001. 『ポスト共産主義ロシアの政治——エリツィンからプーチンへ』国際問題研究所。

上野俊彦 2010. 「ロシアにおける連邦制改革——プーチンからメドヴェージェフへ」『体制転換研究の先端的議論 (スラブ・ユーラシア研究報告集 2)』北海道大学スラブ研究センター、1-20 頁。

ウェーバー、マックス 1972. (清水幾太郎訳)『社会学の根本概念』岩波文庫。

エリツィン、ボリス 1994. (中澤孝之訳)『エリツィンの手記』同朋舎出版。

遠藤貢 2006. 「民主主義をもたらさない『民主化』?——1990 年代以降のアフリカにおける政治変動とその評価をめぐって」恒川恵市編『民主主義アイデンティティ——新興デモクラシーの形成』早稲田大学出版部、51-72 頁。

大串敦 2011. 「ソ連共産党中央委員会からロシア大統領府へ——ロシアにおける半大統領制

- の発展」仙石学、林忠行編『ポスト社会主義期の政治と経済——旧ソ連・中東欧の比較』北海道大学出版会、79-105 頁。
- ガイダル、エゴール・T 1998. (中澤孝之訳) 『ロシアの選択——市場経済導入の賭けに勝ったのは誰か』ジャパンタイムズ。
- 加藤志津子 2005. 『市場経済移行期のロシア企業——ゴルバチョフ、エリツィン、プーチンの時代』文眞堂。
- 岸川毅 2002. 「政治体制論」河野勝、岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社、19-34 頁。
- 木村明生 2002. 『ロシア同時代史 権力のドラマ——ゴルバチョフからプーチンへ』朝日選書。
- ゴールドマン、マーシャル I. 2003. (鈴木博信訳) 『強奪されたロシア経済』日本放送出版協会。
- ゴルバチョフ、ミハイル 1996. (工藤精一郎・鈴木康雄訳) 『ゴルバチョフ回想録』新潮社。
- 佐々木りつ子 1999a. 『ソビエト体制の崩壊——経済資源コントロール国家解体の政治力学』木鐸社。
- 佐々木りつ子 1999b. 「旧ソ連の大統領制化——レファレンダムを媒介とする導入、確立、変容のプロセス」『ロシア研究』第 28 号、75-94 頁。
- 左治木吾郎 1995. 「ソ連経済の拡大と矛盾」横手慎二他 『国際情勢ベーシックシリーズ CIS [旧ソ連地域]』自由国民社、131-156 頁。
- 佐藤経明 1975. 『現代の社会主義経済』岩波新書。
- 佐藤経明 2004. 「ソ連型経済システム」川端香男里、佐藤経明、中村善和、和田春樹、塩川伸明、栖原学、沼野充義監修『【新版】ロシアを知る事典』平凡社、434-435 頁。
- 佐藤陵一 1998. 「ソ連邦崩壊後のロシア大統領制」青木一能、野口忠彦、岩崎正洋編『比較政治学の視座』新評論、203 - 226 頁。
- サルトーリ、ジョヴァンニ 2000. (岡沢憲芙・川野秀之訳) 『現代政党学——政党システム論の分析枠組 [普及版]』早稲田大学出版部。
- 塩川伸明 1993. 『終焉の中のソ連史』朝日新聞社。
- 塩川伸明 1999. 『現存した社会主義——リヴァイアサンの素顔』勁草書房。
- 塩川伸明 2007a. 『多民族国家ソ連の興亡Ⅱ 国家の構築と解体』岩波書店。

- 塩川伸明 2007b. 『多民族国家ソ連の興亡Ⅲ——ロシアの連邦制と民族問題』岩波書店。
- 下斗米伸夫 1994. 「ロシア政治と地域主義」木戸蒔、皆川修吾編『スラブの政治（講座 スラブの世界5）』弘文堂、91-116 頁。
- 下斗米伸夫 1999. 『ロシア世界（21世紀の世界政治4）』筑摩書房。
- 溪内謙 1978. 『現代社会主義の省察』、岩波書店。
- 田畑理一 2004. 「移行経済諸国のマクロ経済」大津定美、吉井昌彦編『ロシア・東欧経済論』ミネルヴァ書房、39-59 頁。
- チェルニャーエフ、S.アナトリー 1994. （中澤孝之訳）『ゴルバチョフと運命をともにした2000日』潮出版社。
- 地田徹朗 2004. 「ソ連時代の共和国政治」岩崎一郎、宇山智彦、小松久男編『現代中央アジア論——変貌する政治・経済の深層』日本評論社、29-52 頁。
- 中馬瑞貴 2009. 「ロシアの中央・地方関係をめぐる政治過程——権限分割条約の包括的な分析を例に」『スラブ研究』56号、91-125 頁。
- 津田憂子 2005. 「大統領制と議院内閣制の選択——1990年～1993年のソ連・ロシア」『ロシア・東欧研究』34号、109-121 頁。
- 津田憂子 2007. 「新興民主主義国における政治制度の構築——ロシアにおける大統領制導入をめぐって」『早稲田政治経済学雑誌』369号、119-129 頁。
- 恒川恵市 2006. 「民主主義体制の長期的持続の条件——民主化の紛争理論に向けて——」恒川恵市編『民主主義アイデンティティ——新興デモクラシーの形成』早稲田大学出版部、1-23 頁。
- トクヴィル、A. 1987. （井伊玄太郎訳）『アメリカの民主政治』講談社学術文庫。
- 中井和夫 1998. 『ウクライナ・ナショナリズム——独立のジレンマ』東京大学出版会。
- 西村可明 1993. 「ロシアにおける私有化政策」『経済研究』第44巻、第2号、149-163 頁。
- ノーヴ、アレック 1986. （大野喜久之輔、家本博一、吉井昌彦訳）『ソ連の経済システム』、晃洋書房。
- ブラウン、アーチャー 2008. （小泉直美・角田安正訳）『ゴルバチョフ・ファクター』、藤原書店。
- ブルス W. 1978. （佐藤経明訳）『社会主義における政治と経済』岩波書店。
- 松里公孝 2000. 「エスノ・ボナパルティズムから集権的カシキスモへ——タタルスタン政治体制の特質とその形成過程 1990-1998——」『スラブ研究』第47号、1-36 頁。

- 溝口修平 2005. 「ソ連邦崩壊後の政治危機における『市民同盟』の役割」『ロシア史研究』第 77 号、61-68 頁。
- 溝口修平 2010. 「ロシアの『強い』大統領制——体制転換期の制度選択における構造と主体の関係を中心に」高橋直樹、岡部恭宜編『構造と主体——比較政治学からの考察』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.35、25-43 頁。
- 溝口修平 2011a. 「ロシアの『強い』大統領制？——『重層的体制転換』における制度形成過程の再検討」『ヨーロッパ研究』第 11 号、51-74 頁。
- 溝口修平 2011b. 「政党システムの分岐点——ロシア、ウクライナにおける政治エリートの連合再編過程の比較分析」仙石学、林忠行編『ポスト社会主義期の政治と経済——旧ソ連・中東欧の比較』北海道大学出版会、177-201 頁。
- 溝端佐登史 2004. 「国有企業の民営化と企業統治」大津定美、吉井昌彦編『ロシア・東欧経済論』ミネルヴァ書房、61-83 頁。
- 皆川修吾 1999. 「移行期のロシア議会」皆川修吾編『移行期のロシア政治——政治改革の理念とその制度化過程』溪水社、382-452 頁。
- 森下敏男 2001. 『現代ロシア憲法体制の展開』信山社。
- 山口定 1989. 『政治体制』東京大学出版会。
- 吉井昌彦 2004. 「市場経済移行とは」大津定美、吉井昌彦編『ロシア・東欧経済論』ミネルヴァ書房、25-37 頁。
- ルツコイ、アレクサンドル（國井亮訳）1995. 『クーデター前夜』実業之日本社。